Bienvenidos Benvinguts Benvidos Ongi etorri Welcome Bienvenue

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

Inicio BOE BORME Legislación Anuncios Publicaciones Tienda La Agencia Buscar a la Carta

Está Vd. en Inicio BOE 16/07/2010 **Documento BOE-A-2010-11409**

anterior siguiente

Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Función y contenido constitucional del Estatuto de Autonomía: Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes; bloque de constitucionalidad, valor interpretativo del Estatuto de Autonomía; fundamento de la autonomía; derechos fundamentales y derechos estatutarios; sistema institucional autonómico, organización territorial y gobierno local; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea; acción exterior; financiación autonómica y local; reforma del Estatuto de Autonomía. Eficacia jurídica del preámbulo; nulidad parcial e interpretación de preceptos legales. Votos particulares.

Publicado en: «BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010, páginas 1 a 491 (491 págs.)
Sección: Suplemento del Tribunal Constitucional
Departamento: Tribunal Constitucional
Referencia: BOE-A-2010-11409

PDF de la disposición

XML de la disposición

Análisis

TEXTO

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Han sido parte el Abogado del Estado, el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 31 de julio de 2006, don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, Diputado del Congreso y Comisionado por noventa y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. Por providencia de 27 de septiembre de 2006 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto, y publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», lo que se verificó, respectivamente, en los núms. 241, de 9 de octubre de 2006, y 4746, de 24 de octubre. Para su constancia en autos, el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo hizo constar su oposición a la admisión a trámite del recurso en la forma en que se había efectuado.

De otro lado, la Sección acordó conceder un plazo de diez días para que los Diputados que, según escrito fechado el 31 de julio de 2006, manifestaban su voluntad de adherirse al recurso, aportasen, si deseaban tener la consideración de recurrentes, poder notarial y acreditaran que tal voluntad se formulaba con respecto a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, aprobatoria del Estatuto de Autonomía de Cataluña, toda vez que en la documentación aportada figuraba como norma recurrida la propuesta de reforma del citado Estatuto.

3. Mediante providencia de 4 de octubre de 2006 la Sección Cuarta acordó tener por personado al Abogado del Estado y, según interesaba, prorrogarle en ocho días el plazo concedido en el proveído anterior.

4. Por escrito registrado el 6 de octubre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que, aun cuando la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a su disposición las actuaciones que pudiera precisar.

Mediante escrito registrado en el Tribunal el 11 de octubre de 2006, el Presidente del Senado comunicó que la Cámara no se personaría en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Por providencia de 13 de octubre de 2006 la Sección Cuarta acordó tener por personados al Parlamento y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, según interesaban, prorrogarles en ocho días el plazo concedido en la providencia de 27 de septiembre de 2006.

5. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en el Tribunal el 2 de noviembre de 2006. Por su parte, las alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se registraron el 10 de noviembre de 2006, en tanto que las del Parlamento de Cataluña lo fueron el día 13 siguiente.

6. Con la misma fecha de la demanda, 31 de julio de 2006, el Comisionado de los Diputados recurrentes, presentó un escrito promoviendo la recusación del Magistrado de este Tribunal don Pablo Pérez Tremps, por estimar que estaba incurso en las causas de recusación 6, 10, 13 y 16 del art. 219 LOPJ, en relación con el art. 80 LOTC.

Mediante providencia de 7 de noviembre de 2006 el Pleno acordó abrir la correspondiente pieza separada de recusación, nombrar Instructor del incidente al Magistrado don Javier Delgado Barrio, y Ponente del mismo al Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, suspendiendo, de conformidad con el art. 225.4 LOPJ, el curso de las actuaciones principales.

El 5 de febrero de 2007 el Pleno dictó Auto núm. 26/2007 acordando estimar la recusación formulada, por apreciar la concurrencia de la causa 13 del art. 219 LOPJ. Formularon Votos particulares concurrentes los Magistrados Sr. Conde Martín de Hijas y Sr. Rodríguez-Zapata Pérez y Votos particulares discrepantes la Sra. Presidenta y los Magistrados Sra. Pérez Vera, Sr. Gay Montalvo, Sr. Sala Sánchez y Sr. Aragón Reyes.

Por providencia de 14 de febrero de 2007 el Pleno acordó unir a las actuaciones testimonio del ATC 26/2007 y levantar la suspensión del procedimiento previamente acordada.

Por medio de escrito presentado el 21 de febrero de 2007, el Director del Gabinete jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa del Gobierno de la Generalitat, interpuso recurso de súplica contra el referido Auto. Por Auto núm. 192/2007, de 21 de marzo, se declaró inadmisible dicho recurso de súplica. Formularon Voto particular concurrente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde y los Magistrados doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Roberto García-Calvo y Montiel.

7. En sendos escritos registrados los días 11 y 13 de octubre de 2006, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, respectivamente, promovieron la recusación del Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, por hallarse incurso en las causas 10, 11 y, subsidiariamente, 16 del art. 219 LOPJ.

Por Auto núm. 394/2006, de 7 de noviembre de 2006, el Pleno acordó inadmitir la recusación del Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel. Formuló Voto particular concurrente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera.

8. Por escrito presentado en el Registro General el 2 de noviembre de 2006, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, en su condición de Abogado y Comisionado por cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Popular, propuso la recusación de la Magistrada y Presidenta del Tribunal Constitucional doña María Emilia Casas Baamonde, por considerar la concurrencia de la causa prevista en el art. 219.14 LOPJ, en relación con la segunda del mismo precepto legal. Se nombró Ponente para resolver sobre dicha recusación al Magistrado don Eugeni Gay Montalvo.

Por Auto núm. 383/2006, de 2 de noviembre de 2006, el Pleno del Tribunal acordó inadmitir la recusación de la Magistrada y Presidenta del Tribunal Constitucional doña María Emilia Casas Baamonde. Formuló Voto particular concurrente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

9. El día 2 de marzo de 2007 tuvo entrada el escrito presentado por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, instando la recusación del Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, por incurrir en la causa prevista en el art. 219.13 LOPJ.

Por providencia de 6 de marzo de 2007, el Pleno acordó unir el escrito de recusación a las actuaciones, formar la correspondiente pieza separada de recusación, nombrando Ponente al Magistrado don Pascual Sala Sánchez, y suspender el curso del procedimiento hasta la resolución del incidente.

Por Auto núm. 177/2007, de 7 de marzo de 2007, el Pleno acordó inadmitir la recusación de don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, y unir a las actuaciones testimonio del mismo Auto, levantando la suspensión del procedimiento.

El día 15 de marzo de 2007, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña presentó recurso de súplica contra el mencionado ATC 177/2007, de 7 de marzo. Tras los trámites oportunos se dictó el Auto núm. 224/2007, de 19 de abril, que acuerda desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

10. El escrito de recurso comienza con la exposición de los criterios seguidos para la ordenación de las alegaciones impugnatorias, que, partiendo del concepto de reserva estatutaria, se centran en el examen de las materias respecto de las cuales los preceptos impugnados incurrirían en una extralimitación de las funciones propias de las normas estatutarias o en la sustitución y usurpación de habilitaciones constitucionales que corresponden al legislador estatal, para detenerse después en la impugnación particularizada de cada uno de los artículos en los que concurrirían tales defectos de inconstitucionalidad. Además de estos dos grandes motivos impugnatorios, en el recurso también se incluyen impugnaciones referidas a planteamientos constitucionales del Estatuto y a concretos preceptos del mismo que han de merecer un análisis específico.

La exposición de los antecedentes del presente procedimiento se ajustará al esquema de la demanda, que ha sido también el observado por el Abogado del Estado y por el Gobierno y el Parlamento catalanes, agrupándose las alegaciones de las partes alrededor de un apartado de consideraciones generales, al que seguirá el examen particularizado de los distintos preceptos recurridos, ordenado en función del título del Estatuto en el que se integran.

A) Consideraciones generales.

11. Por lo que hace a las consideraciones de orden general acerca del ámbito constitucionalmente disponible para los Estatutos de Autonomía, los Diputados recurrentes sostienen que la ordenación de la pluralidad de los tipos de ley creados por la Constitución pasa por su articulación a partir del principio de competencia, que atribuye a cada forma legal una función constitucional y un ámbito material propios. En el caso de los Estatutos de Autonomía, el dominio material que les queda reservado viene definido básicamente por el art. 147.2 CE, que establece una reserva de Estatuto. Reserva relativa, en un triple sentido: en primer lugar, la encomienda constitucional es de mínimos, pero no se excluye la inclusión de determinaciones normativas conectadas con ese contenido mínimo; además, la Constitución no impide que la regulación estatutaria sea básica y se abra a otras determinaciones normativas autonómicas de inferior rango; por último, algunas de las funciones normativas esenciales que el art. 147.2 CE atribuye al Estatuto son compartidas con las leyes del Estado, especialmente en materia de competencias, pues es habitual que la Constitución encomiende a las leyes estatales la función de completar la determinación de las competencias autonómicas. Y reserva, por último, referida a una función constitucional propia de los Estatutos de Autonomía que no es intercambiable con las funciones asignadas a otras leyes del Estado.

A este respecto se alega que por más que los Estatutos de autonomía se aprueben mediante ley orgánica, dada la especificidad de su ámbito material propio (art. 147.2 CE) no pueden cumplir la función reservada a otras leyes orgánicas (por ejemplo, en los arts. 92.3, 107,

116 ó 122 CE), en particular a las del art. 150.2 CE. Tampoco son intercambiables con otras leyes ordinarias del Estado, pues en su cometido de concretar las competencias autonómicas están constitucionalmente subordinados, en ocasiones, a lo que dispongan leyes básicas, leyes marco y planes y programas que el Estado haya de establecer por mandato constitucional directo. Finalmente, los Estatutos tampoco podrían asumir la función propia de normas de inferior rango, dada la rigidez que les caracteriza y la consiguiente petrificación del Ordenamiento que resultaría de la elevación de rango de las regulaciones de contenido reglamentario, sin olvidar la pérdida de garantías de los derechos individuales como consecuencia del régimen de impugnación jurisdiccional de las leyes.

Por lo que hace a las denominadas materias conexas, sostienen los recurrentes que, más allá de las dificultades que plantea la definición de los límites a las pretensiones expansivas de los Estatutos, es claro que no puede incluirse en ellos nada que desfigure su verdadero sentido institucional; en particular, nada que permita que esas normas infraconstitucionales suplanten la función normativa de la Constitución o las equipare a ella en su aspecto externo, incorporando, por ejemplo, una parte dogmática. Más allá de esta limitación de principio, la jurisprudencia constitucional ha establecido en relación con las leyes orgánicas y de presupuestos una doctrina sobre las materias conexas que puede hacerse perfectamente extensiva a los Estatutos de autonomía y cuyos criterios determinantes se resumen en la idea de que cada uno de estos tipos de ley está reservado a una determinada materia y no admiten otro contenido adicional que no sea el imprescindible para la regulación adecuada y sistemática del contenido material propio.

Los Diputados recurrentes se detienen seguidamente en el examen de la extralimitación de la reserva estatutaria que es de advertir, a su juicio, en el Estatuto de Autonomía impugnado. Una extralimitación que iría desde la incorporación de normas constitucionales hasta la asunción de regulaciones reglamentarias. En este sentido se alega que, partiendo de que la función constitucional del Estatuto de Autonomía no ha variado, pues no ha mediado la necesaria reforma de la Constitución, la primera objeción que puede hacerse al nuevo Estatuto es la de que su notable extensión (227 artículos, frente a los 57 del aprobado en 1979) resulta, no ya inadecuada, sino constitucionalmente incorrecta. Y lo es, para los actores, en la medida en que, al margen de su criticable técnica legislativa, el nuevo Estatuto olvida su condición de norma subordinada a la Constitución, incluyendo en su articulado la disciplina de materias que no ofrecen conexión alguna con la reserva estatutaria. Entre las extralimitaciones más reseñables se destacan las referidas a las regulaciones de derechos, por un lado, y a las relaciones con el Estado y con las instituciones comunitarias e internacionales, por otro.

En cuanto a los derechos, los recurrentes destacan que la estructura del título I del Estatuto se separa de la estructura del título homónimo de la Constitución, lo que tiene la mayor trascendencia habida cuenta de que el régimen de garantías establecido en el art. 53 CE se construye a partir de la ordenación de los derechos y libertades llevada a cabo en el título I del texto constitucional. Sistema de protección en el que el Estatuto –desbordando la función constitucional que le es propia– introduce una confusión extraordinaria al mezclar derechos fundamentales con derechos sociales, derechos civiles y políticos con derechos de participación en la actividad administrativa, y al configurar como fundamentales los derechos y deberes lingüísticos; todo ello sin precisar las garantías de cada derecho, que el art. 38 concreta en un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Más allá de esta crítica general –continúa el escrito de recurso–, el examen de constitucionalidad de los preceptos que integran el título I del Estatuto ha de hacerse a partir de las siguientes consideraciones: En primer lugar, que son nulos todos los preceptos que innovan el contenido de los derechos contemplados en los arts. 14 a 29 CE, pues pesa sobre ellos una reserva de Constitución y la disciplina complementaria de tales derechos sólo compete a la ley orgánica. En segundo término, que los derechos económicos y sociales sí pueden ser desarrollados por las Comunidades Autónomas en la medida en que la Constitución permita que éstas asuman las correspondientes competencias sobre la materia a que tales derechos se refieren. En tercer lugar, que esa asunción competencial ha de ser, sin embargo, plena, pues en otro caso el Estatuto deberá atenerse a las leyes estatales que delimiten el contenido básico de aquellos derechos. En cuarto lugar, que la libertad de configuración del legislador autonómico está limitada, aun en los casos de competencia plena, por determinados principios constitucionales, como el principio de igualdad o la unidad de mercado y la libre competencia. Por último, en fin, que el Estatuto sólo puede referirse a los derechos y libertades por conexión o consecuencia con otras prescripciones que estén en su ámbito legítimo de disposición.

En lo que hace a las relaciones con el Estado y con las instituciones comunitarias e internacionales, alegan los recurrentes, como consideración de orden general, que el art. 147.2 CE no contiene ninguna habilitación que permita incluir en el ámbito de la reserva estatutaria la regulación de las relaciones institucionales de los Gobiernos autonómicos con el Estado y con la Unión Europea, sin que a ello pueda oponerse la objeción de que los Decretos de transferencias de servicios han recogido en ocasiones algunas técnicas de articulación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas; primero, porque tales Decretos son normas paccionadas, aprobadas en última instancia por el Estado; segundo, porque las determinaciones de esos Decretos sólo tienen valor interpretativo (por todas, STC 102/1985, de 4 de octubre). La materia en cuestión es, por lo demás, de naturaleza constitucional, no existiendo un solo Estado complejo cuya Constitución haya hecho dejación de su disciplina, que ha de ser uniforme por afectar a la relación estructural del todo con las partes. Por ello son inaceptables, para los actores, todas las prescripciones estatutarias que ordenan las relaciones entre la Generalitat y el Estado con arreglo al principio de bilateralidad; como también lo son aquéllas que imponen la participación de la Generalitat en los procedimientos de los órganos de la administración del Estado.

Tras estas consideraciones generales acerca de la extralimitación de la reserva estatutaria por vía de la incorporación al Estatuto de normas de naturaleza constitucional o que son de la competencia propia del Estado, el escrito de recurso se ocupa de la extralimitación de aquella reserva consistente en la asunción de materias conexas no complementarias ni indispensables, de la que resultaría la «petrificación» de regulaciones de naturaleza reglamentarias. Aun no existiendo en nuestro sistema una reserva de reglamento, la jurisprudencia no ha dejado de reprochar la petrificación operada con la regulación legislativa que se extiende sobre cuestiones de detalle, más propias de la potestad reglamentaria y más accesibles, por ese cauce de normación, a la reforma que impongan las exigencias de cada momento y, también, al control jurisdiccional efectivo de los contenidos de la regulación económica y de la pertinencia de las intervenciones administrativas programadas. Para los recurrentes, la expansividad del Estatuto sobre el terreno de la materia propiamente reglamentaria sería fiel reflejo de una degradación de la concepción constitucional de los Estatutos de Autonomía.

Además de incluir la disciplina de materias que ni siquiera por conexión están relacionadas con la reserva estatutaria, el Estatuto recurrido también incorpora, a juicio de los recurrentes, regulaciones que la Constitución atribuye expresa y directamente a normas estatales distintas del Estatuto. Tal sería el caso de las prescripciones que imponen contenidos obligatorios a la legislación estatal o simplemente anticipan su contenido, pretendiendo vincularla. También el de las normas que establecen interpretaciones generales vinculantes para todos los poderes públicos o el de las que asumen la competencia de la competencia. Vulneraciones que pueden agruparse en cuatro grandes bloques.

En primer lugar, la inclusión de mandatos al legislador, que si son aceptables cuando se dirigen al legislador autonómico –siempre que no restrinjan la libertad de opción política o económica que la Constitución confiere a todos los poderes públicos–, no caben, en absoluto, cuando están dirigidos al estatal. En segundo lugar, la presencia de regulaciones sustitutorias de la legislación estatal a la que la Constitución se remite y que, o bien eliminan, evitan o sustituyen la función delimitadora de competencias que el constituyente ha encomendado, en relación con determinadas materias, a las leyes del Estado, o bien sustituyen, por anticipación o remisión vinculante, la libertad dispositiva del legislador estatal. En cuanto a lo primero, alegan los recurrentes que con la operación normativa denominada de «blindaje» de las competencias autonómicas el Estatuto ha asumido, en sustitución de la legislación básica y de la legislación estatal reguladora de determinadas instituciones del Estado, la tarea de precisar no sólo las competencias autonómicas, sino también las estatales, con los efectos caóticos que de ello puede derivarse para el entero sistema autonómico. En cuanto a lo segundo, los recurrentes citan, entre otros, el caso de los arts. 83 y siguientes y 151 del Estatuto, que acuerdan una división del territorio con exclusión de la provincia.

El tercero de los bloques se refiere a la incorporación al Estatuto de normas meramente interpretativas, que desconocerían, además, la jurisprudencia constitucional. Este tipo de normas, desautorizadas desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, abundarían en el Estatuto, especialmente en la parte relativa a las competencias de la Generalitat, y sería consecuencia de la pretensión de sus redactores de «blindar» tales competencias, para lo que se ha seguido la técnica de pormenorizar el contenido de cada competencia, tanto en su aspecto funcional (precisando los conceptos de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas) como en el material (desglosando hasta el detalle las submaterias o acciones que comprende cada competencia). Por lo demás, la nueva regulación estatutaria se enfrentaría a la jurisprudencia constitucional, lo que sólo cabe si esa doctrina es fruto directo y exclusivo del análisis de normas estatutarias, pero no cuando resulta de la interpretación de la Constitución o de la de ésta en concurrencia con la de los Estatutos o las leyes del Estado, supuesto en el que el

legislador estatutario está tan vinculado a la jurisprudencia constitucional como cualquier otro poder público, en los términos que establece el art. 5 LOPJ.

En cuarto y último lugar, el recurso se refiere a la autoatribución de la competencia de la competencia, un defecto que, para los recurrentes, resume la incidencia constitucional que tienen todas las extralimitaciones estatutarias denunciadas. La atribución de la competencia de la competencia es, por primaria, de naturaleza soberana y radica, por ello, en la Constitución, que dispone sobre las atribuciones de todos los poderes del Estado. El constituyente la ejercita básicamente, con el alcance que razonablemente ha de tener tal operación distributiva en una ley fundamental, y encomienda las concreciones a otros operadores, que, para el caso de las competencias autonómicas, será el legislador estatutario, pero también el legislador del Estado y el Tribunal Constitucional. En la medida, por tanto, en que el Estatuto de Cataluña trata de sustituir las definiciones competenciales que corresponden a las leyes estatales y a los Tribunales, usurpa las funciones de éstos y aspira a detentar en exclusiva el poder de definir las competencias, por más que recurra con frecuencia a las cláusulas «sin perjuicio» o «en los términos que establezcan las leyes» del Estado, que no siempre implican verdaderas remisiones en blanco.

12. El Abogado del Estado, por su parte, pone de relieve, en primer lugar, que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se enmarca en un nuevo ciclo de reformas estatutarias, que se encuentra precedido de dos períodos de construcción o de reforma estatutario-autonómicas tras la Constitución de 1978. El primero nació con ésta, continuó con los Pactos Autonómicos de 1981 y terminó con la aprobación del último Estatuto de Autonomía en 1983 (dejando al margen el caso de las ciudades autónomas). Asentado el modelo autonómico, se abrió un segundo período con los Pactos de 1992, que se caracterizó por una clara profundización del ámbito competencial de muchas Comunidades Autónomas y por la aprobación de múltiples reformas de Estatutos de Autonomía hasta 1999. Ahora asistimos a un tercer período, de reformas estatutarias, caracterizado, entre otros rasgos, por una mayor pretensión de autogobierno autonómico, con la correlativa mejora de la financiación de las Comunidades, y una mayor aproximación de las administraciones públicas y de la administración de justicia a los ciudadanos, y que, previsiblemente, va a afectar a todos los Estatutos autonómicos. Pues bien, la reforma del Estatuto de Cataluña no difiere mucho, a su juicio, de la fase de aprobación inicial (aprobación que se produjo en 1979), pues ya contenía preceptos sobre justicia (arts. 20 a 23) y sobre financiación (arts. 43 y sigs.), sin que existiese aún la Ley Orgánica del Poder Judicial ni la ley prevista en el art. 157.3 CE. Nadie cuestionó entonces la constitucionalidad de tales previsiones, tampoco hoy parece que existan razones para ello.

Para dar respuesta a las alegaciones del recurso a propósito de la función constitucional, el contenido y la fuerza pasiva de los Estatutos de Autonomía, el Abogado del Estado procede, en primer lugar, a «delimitar negativamente» el concepto constitucional de los Estatutos de Autonomía, señalando las evidentes diferencias existentes entre éstos y las Constituciones de los Estados miembros de una federación. Así, la creación, posición, función y régimen de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento constitucional español no se acerca a la propia de las Constituciones de los Gliedstaaten en las uniones federales clásicas, aunque cabe que se dé a un Estatuto –dentro de ciertos límites constitucionales– una apariencia que recuerde la de las Constituciones de los miembros de una federación. Siempre que tal opción formal se mantenga dentro del terreno de la técnica legislativa, resultará irrelevante, como tal, para el juicio de constitucionalidad, como ha señalado el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones. Lo importante es determinar si el Estatuto se extralimita en su función y contenido constitucional lícitos o, incluso, si viola las competencias constitucionales del Estado, cuestión que, para el Abogado del Estado, no puede ser respondida a priori y en abstracto, sino sólo al examinar detenidamente preceptos concretos del Estatuto que son objeto del recurso.

El Estado de las Autonomías –continúa el representante del Gobierno de la Nación– es un Estado compuesto con rasgos federales, especialmente en lo relativo a las competencias autonómicas, pero no es un Estado federal en sentido genuino, ya que no reúne algunas de las notas clásicas que lo caracterizan, como la garantía de la coparticipación decisoria en las reformas, ni las Comunidades Autónomas pueden calificarse de «Estados» en el sentido en el que este concepto se aplica a los miembros de la federación, ni pueden considerarse «soberanas». En esta línea, recuerda el Abogado del Estado que, según la doctrina constitucional, «autonomía no es soberanía» (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2; y 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3). Por otro lado, a diferencia de los Estados federales clásicos, las Comunidades Autónomas nacen a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía por parte de un constituyente unitario (arts. 2 y 143.1 CE), y el mismo carácter unitario sigue ostentando el titular del poder de reforma (arts. 167 y 168 CE), dado que las Comunidades Autónomas sólo tienen reconocida una facultad de iniciativa (art. 166 CE, en relación con el art. 87.2 CE). De otro lado, mientras existe una relación de primacía entre la Constitución Federal y las de los miembros federados, sin que esto signifique subordinación jerárquica de las segundas, en nuestro Derecho el Estatuto de Autonomía ha de conceptuarse como norma infraconstitucional jerárquicamente subordinada a la única Constitución española, con arreglo a la interpretación que ésta haya recibido del Tribunal Constitucional [así, entre otras, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 a); 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3; y ATC 85/2006, de 15 de marzo, FFJJ 2 y 7]. Esta subordinación jerárquica se subraya enfáticamente en diversos pasajes del texto constitucional, principalmente en el art. 147 CE, apartados 1 (los Estatutos son «la norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma «dentro de los términos de la presente Constitución») y 2 d) (las competencias asumidas estatutariamente han de serlo «dentro del marco establecido en la Constitución»). Los evidentes corolarios de la inferioridad jerárquica del Estatuto respecto a la Constitución son, por una parte, que el contenido y la existencia misma del Estatuto quedan disponibles para el poder constituyente constituido o poder de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE), y, por otra, que la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía está sujeta al control de este Tribunal [art. 161.1 a) CE y art. 27.2 a) LOTC], que deberá declarar inconstitucionales y nulos los preceptos estatutarios que no se ajusten a la Constitución, siempre y cuando se hayan agotado las posibilidades de acomodación a la norma suprema por vía interpretativa (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 89/2004, de 25 de mayo, FJ 8; 131/2006, de 27 de abril, FJ 2; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 14), teniendo en cuenta, por supuesto, que «el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución» (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).

En relación con el contenido constitucional posible de los Estatutos, alega el Abogado del Estado que el art. 147.2 CE establece una relación de materias que necesariamente deben incluirse en el Estatuto de Autonomía, como contenido necesario o mínimo (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4; y 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7) determinante de su validez constitucional. Por tanto, bastaría que el Estatuto satisficiera lo dispuesto en el art. 147. 2 CE para que esta «norma institucional mínima» cumpliera la función que la Constitución le encomienda. Pero de ello no se sigue que esté constitucionalmente prohibido que los Estatutos traten otras materias, pues la propia Constitución contiene otras llamadas a los Estatutos que desbordan el contenido de aquel precepto o lo precisan o pormenorizan. Así, los Estatutos son llamados a establecer previsiones sobre la cooficialidad de «las demás lenguas españolas» (art. 3.2 CE); reconocer banderas y enseñas propias (art. 4.2 CE y STC 94/1985, de 29 de julio, FJ 6); regular la designación de los llamados Senadores autonómicos (art. 69.5 CE); prever los «supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales» (art. 145.2 CE); decidir la creación de policías autónomas (art. 149.1.29 CE); fijar «los supuestos y las formas de participación de aquéllas [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio» (art. 152.1 CE); establecer «circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios» (art. 152.3 CE) y regular las fórmulas de colaboración y delegación «para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios» estatales (art. 156.2 CE). En relación con dos Comunidades, corresponde a los Estatutos, además, fijar el marco para la actualización del régimen foral (disposición adicional primera CE), e, incluso, la disposición adicional cuarta de la Constitución permitía que los Estatutos pudieran disponer el mantenimiento de las existentes Audiencias Territoriales, distribuyendo las competencias entre ellas.

Ahora bien, a juicio del Abogado del Estado, no es evidente que la Constitución obligue a que los Estatutos limiten su contenido al expuesto y, desde luego, no ha sido ésa la práctica legislativa hasta ahora. Por ello, entiende que el precepto constitucional del que se puede inferir algún criterio sobre el contenido posible o lícito de los Estatutos de Autonomía es el art. 147.1 CE, que los califica de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», «dentro de los términos de la presente Constitución». En primer lugar, el Estatuto es norma básica porque es la norma de cabecera de cada ordenamiento autonómico, cuyo desarrollo y ejecución incumben a los poderes públicos territoriales, especialmente al legislador autonómico. Por otra parte, es norma institucional porque su función constitucional es la de ser instrument of government de la Comunidad Autónoma, norma de organización y funcionamiento de «las instituciones autónomas propias» [art. 147.2 c) CE]. Esta función institucional-orgánica, que también se desprende del rótulo del título VIII de la Constitución, se subraya en la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6, mientras que la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5, califica a los Estatutos como «el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización». Finalmente, el Estatuto lo es de cada Comunidad Autónoma, lo que significa su proyección territorial (sin perjuicio de los posibles efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas), e implica que esta norma no puede contener preceptos que limiten, vinculen, restrinjan o condicionen las competencias de otras Comunidades ni las que el art. 149.1 CE

reserva exclusivamente al Estado, que deben ejercerse en un espacio más amplio, afectando a territorios, ciudadanos e intereses ajenos a la Comunidad Autónoma organizada mediante el Estatuto de que se trate.

El problema de qué puede contenerse lícitamente en un Estatuto de Autonomía queda ligado –según entiende el representante del Gobierno– con su especial rigidez o fuerza pasiva, planteando la tesis de que la garantía de la rigidez estatutaria sólo la otorga la Constitución respecto de las materias del art. 147.2 CE y las demás mencionadas en el propio texto constitucional o aquéllas razonablemente relacionadas con las anteriores. No obstante, ningún precepto del Estatuto desbordaría el contenido natural de un Estatuto de Autonomía, y, aunque este Tribunal apreciara la existencia de dicha extralimitación, la consecuencia jurídica no sería la nulidad del precepto, sino que éste sólo gozaría de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica (si se tratara de materias reservadas a ésta) o de la ley ordinaria (en los demás supuestos). En todo caso, la privación de la rigidez específica a un precepto estatutario sólo podría realizarse a través de un pronunciamiento del propio Estatuto o de una Sentencia constitucional, criterio que viene apoyado por lo establecido en la disposición adicional séptima del Estatuto recurrido, tributaria de la disposición adicional sexta, apartado 2, del Estatuto de 1979 (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 10).

A continuación, el Abogado del Estado invoca como respaldo de su tesis la doctrina constitucional, con cita de la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21, en la que se formularían tres afirmaciones capitales sobre la inclusión en una ley orgánica de materias conexas ajenas a las que le están reservadas: a) la regulación de las materias conexas, lege silente, queda revestida de la fuerza pasiva de las leyes orgánicas y para su modificación o derogación ha de aplicarse el art. 81.2 CE; b) la propia ley orgánica puede excluir la aplicabilidad del citado precepto respecto de las materias conexas, de forma que pueda modificarse o derogarse por ley ordinaria; y, c) cabe que el Tribunal Constitucional, en Sentencia, prive de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica a la materias ajenas a su reserva incluidas en su regulación. Más específicamente, en cuanto al contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos, se cita, como pronunciamiento más interesante, la STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 B, en la que se contiene un obiter dictum que, no obstante, permite afirmar que el Tribunal aceptó que el Estatuto regule materias ajenas a aquellas que le reserva la Constitución estrictamente, y que, en principio, la rigidez estatutaria cubre las materias ajenas a la reserva, sin perjuicio de que el propio Estatuto pueda privarles de tal rigidez o pueda hacerlo el Tribunal Constitucional. De este modo, acaso se superarían las dificultades que, en relación con la «no intercambiabilidad» del Estatuto con otras leyes orgánicas u ordinarias, expone el recurso, y se evitaría la declaración de nulidad por inconstitucionalidad, buscando una interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución para dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno, de acuerdo con lo que se decía en la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5.

También niega el Abogado del Estado solidez constitucional al argumento del recurso según el cual el Estatuto no puede incorporar regulaciones de contenido reglamentario que, por su naturaleza, deben estar sometidas a una variación continua, pues, aparte de que este Tribunal no es juez de la mayor o menor «prestancia técnica» del Estatuto, la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro Derecho, reconocida por la parte contraria, y la libertad del legislador a la hora de elegir el grado de densidad normativa con la que pretende regular una cuestión demostrarían que el reproche de reglamentismo no permite, por sí mismo, fundar una declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

Por último, y en cuanto a la tesis de los recurrentes de que el Estatuto impugnado sustituye de manera constitucionalmente ilegítima «habilitaciones constitucionales establecidas a favor de otras normas», señala el representante del Gobierno del Estado que la tipología de categorías enunciada en el recurso no es propia de un escrito procesal y que no tiene sentido debatirlas en abstracto, sino esperar al análisis de los preceptos concretos para decidir entonces si, en efecto, el Estatuto efectúa alguna operación sobre fuentes estatales en sentido estricto que deba considerarse inconstitucional. En cambio, sí se responde al reproche de que el Estatuto se autoatribuye la competencia de la competencia, oponiendo que el recurso no cita un precepto concreto en el que se pueda verificar la existencia de esa inconstitucional actuación, incumpliendo la carga de alegar que le compete, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional (por todas, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). La afirmación del recurso se considera gratuita, sosteniendo que nos hallamos ante una simple reforma estatutaria que, como tal, carece de «virtualidad modificativa de la Constitución, que en todo caso subsistiría incólume», pues «el principio de jerarquía normativa impide que la Ley Orgánica en que se plasma un Estatuto de Autonomía pueda derogar o modificar la Constitución» (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FFJJ 2 y 7). En todo caso, se trataría de un acto de soberanía incompatible con el art. 1.2 CE, que no existe, como lo demostrarían la referencias a la Constitución en diversos preceptos del Estatuto, siendo significativas las de los arts. 1 y 2.4. La competencia de la competencia es atributo del constituyente y la mejor demostración de que el Estatuto no se la autoatribuye estribaría en que el poder de reforma constitucional podría acometer una revisión total de la Constitución que supusiera la abrogación del sistema de autonomías territoriales y, en consecuencia, la de los Estatutos en que se concreta.

13. Para la representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña el planteamiento general de los recurrentes parte de un error de concepto, puesto que la Constitución no ha definido el contenido de los Estatutos de Autonomía mediante una enumeración cerrada de materias, sino que sólo ha precisado un contenido mínimo necesario, enunciando además otros posibles y abriendo a la disponibilidad del legislador estatuyente un amplio espacio de regulación en el que fijar sus opciones normativas al servicio de la función que la norma fundamental encomienda a los Estatutos de Autonomía, cual es la de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Para el Ejecutivo catalán, la Constitución presenta una doble apertura: hacia el exterior, que toma en cuenta los fenómenos derivados de la globalización, del Derecho internacional y de los tratados internacionales (art. 93 CE), y a la evolución de su estructura territorial interna (título VIII). El texto constitucional no define de forma completa y acabada la estructura territorial del Estado como un orden cerrado, sino que opta por fijar unas condiciones y procedimientos de acceso a la autonomía, definiendo un amplio marco abierto a la instrumentalización de las Comunidades Autónomas conforme a una gran variedad de opciones legislativas. Una de ellas es la que se plasma en la Ley Orgánica 6/2006, en parte distinta de la reflejada en el anterior Estatuto, de 1979, pero no por ello menos legítima y acorde con la Constitución.

La demanda no podría ocultar una preconcepción manifiestamente contraria a este planteamiento, que ya se expresó a lo largo de los debates parlamentarios de elaboración del nuevo Estatuto y que ignora el hecho de que en la STC 76/1983, de 5 de agosto, se ha declarado que las Comunidades Autónomas pueden ser desiguales en lo que respecta «a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto», haciendo hincapié en que «el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran» [FJ 2.a)]. Haciendo caso omiso de esta doctrina, la demanda se prolongaría en vanos esfuerzos argumentales para intentar demostrar que el Estatuto ha incorporado la regulación de algunas materias que exceden de su objeto característico.

La demanda pretendería descalificar al nuevo Estatuto diciendo que aspira a ser Constitución. Sin embargo, el Estatuto no pretende situarse al mismo nivel que la Constitución Española, como bien se aprecia en su art. 1, donde se constituye el autogobierno de Cataluña como Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución. Y nadie podría atribuir aspiraciones constituyentes a un Estatuto que para su tramitación y aprobación ha seguido escrupulosamente el procedimiento previsto en el Ordenamiento jurídico para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que ahora se somete a la jurisdicción de este Alto Tribunal.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña –continúa el escrito de alegaciones– es una norma subordinada a la Constitución Española y desde esa posición integra el bloque de constitucionalidad, si bien es cierto que en este caso emerge de una concepción amplia de la definición de los Estatutos como «norma institucional básica» (art. 147.1 CE). Amplitud que se habría traducido en que, además de constituir a la Comunidad Autónoma, se ha incorporado la regulación de todos aquellos elementos estructurales que sirven a esta función estatutaria respecto de la Comunidad (identificación de las instituciones de autogobierno, asunción de competencias, relaciones con los ciudadanos mediante la enunciación de los derechos y deberes, y algunos aspectos del encaje de la Comunidad en el Estado).

Los Estatutos de Autonomía, más allá de los concretos contenidos referidos en el art. 147.2 CE, pueden, a juicio del Gobierno de la Generalitat, incorporar otros vinculados con su objetivo propio. Resultaría, por tanto, errónea su equiparación con otros textos legales, como las leyes orgánicas y las de presupuestos, apuntada por los recurrentes, cuyo contenido está previa y restrictivamente limitado. Y, por ello mismo, no sería de recibo el intento de trasladar a los Estatutos la doctrina constitucional elaborada en torno al contenido propio y las materias conexas de las leyes de presupuestos o con respecto al alcance de las leyes orgánicas.

El Ejecutivo coincide con los recurrentes en que los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas ni invadir las reservas materiales que la Constitución ha expresado con carácter absoluto a favor de algunas de ellas. Pero discrepa frontalmente en la imputación que de estos

defectos se hace al Estatuto impugnado. En realidad, desde su función de norma institucional básica de la Comunidad, resultaría imprescindible incluir en ella determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas, manteniéndose estas previsiones estatutarias en la vertiente externa de aquellas reservas constitucionales específicas a favor de otras leyes orgánicas y limitándose a la pura recepción enunciativa de la institución o regulación constitucionalmente previstas, con expreso reenvío a la ley orgánica específica.

El propio Estatuto es también una ley orgánica estatal y la Constitución prevé que sea reconocido y amparado por el Estado como parte de su Ordenamiento (art. 147.1 CE). Por ello, para el Gobierno de la Generalitat, puede complementar externamente en algunos aspectos al legislador estatal en su vertiente de legislador orgánico. Así sucedió con las previsiones contenidas en el Estatuto de 1979 relativas a determinados contenidos de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de financiación de las Comunidades Autónomas, y así ha sucedido en otros Estatutos de Autonomía en términos parangonables, sin que el Tribunal Constitucional haya formulado objeción alguna a este proceder.

Parecida respuesta merece para el Ejecutivo la impugnación del art. 6 del Estatuto. Con independencia de su análisis pormenorizado posterior, se adelanta la consideración de que no puede darse a un aspecto tan esencial como la lengua propia de Cataluña un tratamiento frívolo que sólo resulta de la lectura incompleta y descontextualizada de ese precepto, en la que se olvida su conexión con el art. 32 y concordantes del Estatuto. El deber de conocimiento del catalán, como el del castellano, es una presunción ex lege que no puede originar discriminación y que debe ceder cuando se trata de garantizar la efectividad de otros derechos. Pero tampoco puede olvidarse que ya el art. 3.3 del Estatuto de 1979 dirigía un mandato a la Generalitat para que garantizase el uso normal y oficial de ambas lenguas, creando las condiciones para su plena igualdad. No sería de recibo que veinticinco años después se sostenga la inconstitucionalidad de ese mandato, porque se estaría excluyendo de la Constitución no sólo al nuevo Estatuto, sino también al de 1979 y, con ello, una de las bases sobre las que se creó la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La representación del Gobierno de la Generalitat admite que la regulación de algunas materias incurre en un alto grado de detalle. Pero ello se debería a la experiencia adquirida en estos últimos veinticinco años, en los que se ha puesto de manifiesto que la delimitación de competencias mediante principios y reglas generales no garantiza la efectividad de las previsiones abstractas, sino que viene a relegar en gran medida esa delimitación al legislador estatal ordinario. El Estatuto cumpliría, por tanto, el mandato del art. 147.2 d) CE al hacer constar las competencias asumidas, y haría uso de la habilitación recogida en el art. 149.3 CE al asumir las competencias «no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución», sin franquear en ningún caso el límite del art. 149.1 CE. Advierte, además, el Gobierno catalán de que la Constitución no impone restricción alguna en cuanto a la densidad normativa que los Estatutos deban tener al efectuar esa delimitación competencial.

Niega la representación del Ejecutivo de la Generalitat que el Estatuto contenga normas meramente interpretativas de la Constitución, mandatos al legislador estatal o una supuesta autoatribución de la competencia de la competencia. En primer lugar, porque las disposiciones del Estatuto sólo configurarían el régimen autonómico de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin imponer un régimen general ni una interpretación determinada de la Constitución a las demás Comunidades Autónomas. En segundo lugar, porque al establecer la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y delimitar las competencias, sería imprescindible que el Estatuto dedujera y aplicara un significado concreto de los preceptos de la Constitución, al tiempo que habría debido optar por una sistemática determinada y definir, para las competencias asumidas, unas categorías funcionales que limitasen su alcance y contenido. El Estatuto expresaría unas opciones legislativas concretas que ni agotan la amplia diversidad de desarrollos estatutarios constitucionalmente posibles ni condicionan las opciones que puedan adoptar otras Comunidades Autónomas.

Además –continúa el escrito de alegaciones–, no debería confundirse al legislador estatuyente con el estatutario. El Estatuto de Autonomía no es sólo ley catalana, al haber sido aprobada por el Estado, con lo que ha sido el propio legislador estatal quien, disponiendo de sus potestades en el marco de la Constitución, ha fijado en esta norma institucional básica los aspectos vertebrales de su relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, conformando el Estatuto propio y la primera garantía de su derecho a la autonomía política. Con cita de la STC 99/1986, de 11 de julio, se subraya que el Estatuto es una norma estatal que aúna dos voluntades, por lo que no habría de incurrirse en el error de asimilarlo a las leyes ordinarias aprobadas por el Parlamento de Cataluña, sin que pudiera decirse que el Estatuto dirige o impone mandatos unilaterales al legislador estatal cuando ha sido éste quien lo ha aprobado mediante ley orgánica de acuerdo con el art. 147.1 CE.

Se rechaza asimismo que la nueva regulación se oponga a lo que ha establecido la jurisprudencia. De una parte, porque buena parte de la doctrina aducida en apoyo de este aserto no sería de aplicación al caso, ya que el único parámetro de validez del Estatuto de Autonomía es la propia Constitución y el Tribunal Constitucional ha elaborado esa doctrina teniendo presente otras normas del bloque de constitucionalidad que aquí no pueden ser consideradas. De otra parte, porque tampoco sería directamente trasladable en virtud de la posición específica que el Tribunal ha de adoptar como supremo intérprete de la Constitución y por la naturaleza específica de la interpretación constitucional propia del Tribunal. A este respecto se recuerda que la Constitución es un marco amplio que ha de permitir diversos desarrollos legislativos, por lo que el Tribunal debe observar la contención necesaria para que sus criterios prospectivos ofrezcan seguridad a los operadores jurídicos sin constreñir indebidamente esas legítimas opciones. Consecuentemente, sus criterios doctrinales no podrían cerrar pro futuro ni agotar definitivamente la determinación de todos los sentidos e interpretaciones que pueden darse a las normas constitucionales, pues esto sería tanto como petrificar sus disposiciones e invalidar su función de marco normativo fundamental. Por ello, el análisis de los aspectos más novedosos del Estatuto no podría hacerse mediante la traslación automática de una doctrina anterior elaborada en un contexto distinto.

Lo expuesto lleva al Gobierno de la Generalitat a afirmar que las imputaciones de inconstitucionalidad formuladas por los recurrentes serán reflejo de una legítima disparidad de criterio, pero representan una posición que no obtuvo el respaldo mayoritario en las Cámaras que aprobaron el Estatuto ni prevaleció frente a la voluntad mayoritaria del pueblo de Cataluña que lo aprobó en referéndum. Carecen, para el Ejecutivo, de fundamento en Derecho y decaen al contrastarlas con el texto aprobado, llamándose la atención sobre el hecho de que los mismos Diputados que suscriben el recurso se sumaron poco antes a la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) y han respaldado después reformas estatutarias que guardan no poco parecido con el de Cataluña en algunos aspectos aquí recurridos.

Alude también el Gobierno catalán al carácter preventivo de la impugnación de muchos preceptos, respecto de los cuales se admite la posible interpretación conforme con la Constitución, solicitándose del Tribunal Constitucional puras declaraciones interpretativas. Se trataría de una pretensión que debe ser inadmitida conforme a la doctrina constante elaborada por este Tribunal Constitucional (así, entre otras, SSTC 49/1984, de 5 de abril; 239/1992, de 17 de diciembre; 233/1999, de 16 de diciembre; y 152/2003, de 17 de julio). En relación directa con ello se señala que otra parte muy significativa de las imputaciones de inconstitucionalidad resultarían de una sesgada e incompleta lectura del conjunto del texto estatutario, en la que se prescindiría de la interpretación sistemática. Se tendría la impresión de que los recurrentes han redactado su argumentación basándose en un texto incompleto o inacabado de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que explicaría que los Diputados recurrentes manifestasen en su momento su voluntad de adherirse a la impugnación de la propuesta de reforma del Estatuto y no a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Se concluye subrayando que el legislador estatuyente habría optado por mantener la configuración del autogobierno de Cataluña como Comunidad Autónoma, pero releyendo ahora algunos aspectos del título VIII de la Constitución para deducir un significado y alcance distintos de los atribuidos en 1979. Éste es, para el Gobierno, «un Estatuto que busca integrar la autonomía política de Cataluña en una España plural y abierta, en la España de la Constitución de 1978, que es la España de todos».

Seguidamente se formulan una serie de consideraciones acerca de la función y contenido de los Estatutos de Autonomía, partiendo de la premisa de que los Estatutos de Autonomía vienen desempeñando una función de excepcional relevancia, hasta el punto de que parte de la literatura científica no ha dudado en considerarlos parte integrante de la llamada «Constitución territorial» española. Ello sería así porque la Constitución remitió la concreta determinación de la organización territorial del Estado a posteriores decisiones de los poderes constituidos. Dicha determinación se llevó a cabo en los primeros años ochenta con la institucionalización de las diferentes Comunidades Autónomas, plasmándose jurídicamente en la aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía, instrumentos normativos de naturaleza «paraconstitucional» o «subconstitucional», expresiones con las que se hace referencia no sólo a su carácter subordinado a la Constitución, sino también a su función de complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la estructura territorial del Estado.

Lo cual no significaría que el poder constituyente haya remitido a los Estatutos esta materia totalmente y sin condicionantes. La «desconstitucionalización» sería sólo parcial, como demuestra la lectura del título VIII, incluido su primordial art. 149. Lo mismo cabría decir de la disposición transitoria segunda, que, interpretada conjuntamente con el art. 2 CE, pondría de manifiesto que el derecho a la autonomía no es el resultado de decisiones postconstitucionales, sino que está constitucionalmente garantizado y que esta garantía es más fuerte con respecto a los territorios que en el pasado hubieran expresado de forma clara su voluntad de autogobierno. Por ello, advierte el Gobierno de la Generalitat que sus consideraciones deben entenderse referidas, básicamente, a los Estatutos que, como el de Cataluña, resultaron afectados por esa disposición.

Desde el punto de vista de su elaboración, la principal peculiaridad de los Estatutos radicaría en que el poder constituyente no habilitó para su elaboración y aprobación al legislador ordinario, estatal o autonómico, sino que exigió la necesaria confluencia de dos voluntades, una procedente del territorio que accede a la autonomía y la otra representada por las Cortes Generales. Se trataría del «legislador estatuyente», cuya actuación concreta la reserva de Estatuto mediante un procedimiento caracterizado por la bilateralidad. En el caso de Cataluña y de las Comunidades que accedieron a la autonomía a través del cauce previsto en el art. 151.2 CE, ese carácter bilateral se reforzaría al extremo de poder calificar a sus Estatutos como «pactados», en contraposición con los aprobados por el procedimiento establecido en el art. 143 CE.

Con respecto a la reforma de los Estatutos, los arts. 147.3 y 152.2 CE remiten expresamente a lo que en aquéllos se disponga, imponiendo únicamente la aprobación por ley orgánica y el posterior referéndum entre los electores inscritos en los censos de la Comunidad Autónoma. Estas previsiones reforzarían aún más el reseñado carácter de normas específicas y diferenciadas del resto del Ordenamiento, si bien la lógica del sistema exige que se respeten, también para la revisión de los Estatutos, las notas de bilateralidad y negociación antes señaladas.

En síntesis, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional habrían venido a predicar los siguientes criterios definidores de los Estatutos de Autonomía: a) En la medida en que representan un complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la distribución territorial del poder, se integran en el llamado bloque de constitucionalidad. Por ello, sin perjuicio de su subordinación a la Constitución (único criterio para enjuiciar su validez, STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4), son canon o parámetro para valorar la constitucionalidad de las normas estatales y autonómicas, de tal modo que cualquier infracción de la norma estatutaria lo es también de la Constitución (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4); b) Son instrumentos normativos de carácter paccionado, ya que tanto su aprobación como su reforma exigen la concurrencia o concordancia de dos voluntades, estatal y autonómica; c) Gozan, asimismo, de una especial fuerza «pasiva» o resistencia, pues sólo pueden ser reformados según el procedimiento que los propios Estatutos diseñan (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4). Concretamente, el Estatuto de Cataluña, tanto el de 1979 como el de 2006, ostentan una excepcional rigidez, pues se exigen mayorías muy cualificadas en el Parlamento autonómico, amén de la establecida por el art. 81.1 CE para las leyes orgánicas; d) Consecuentemente, una vez aprobado y promulgado el Estatuto es indisponible tanto para el legislador estatal como para el autonómico, siendo inmune a cualquier modificación realizada por ley orgánica u ordinaria. No obstante, esta indisponibilidad se modula en algunos aspectos por la Constitución o los propios Estatutos (disposición adicional sexta, apartado segundo, del Estatuto de 1979; disposición adicional séptima del Estatuto ahora impugnado, así como aquellos preceptos que incorporan reenvíos o proposiciones diferidas o condicionadas a la legislación estatal). Esta especial inmunidad conlleva que el Estatuto no pueda regular cualquier tipo de materia, sino sólo aquéllas que sirven a su función constitucionalmente definida, si bien una vez promulgado el Estatuto, todo su contenido queda igualmente afectado por la reseñada congelación, con las excepciones indicadas.

Cuanto se acaba de indicar habría de relacionarse con el art. 147.1 CE, pues los Estatutos se integran en el Ordenamiento del Estado, que los reconoce y ampara como tales. Además, originan la aparición y desarrollo de un ordenamiento autonómico propio y diferenciado, que se articula con el estatal en un contexto plural. Ello quiere decir que los Estatutos concretan el ejercicio del derecho al autogobierno y actúan como instrumento normativo fundacional de la Comunidad Autónoma. Igualmente, que, en su calidad de «norma institucional básica de la Comunidad», determinan sus instituciones y forma de gobierno, organización y competencias, así como las relaciones con los ciudadanos, el Estado y otras instituciones, además de aquellos otros aspectos del autogobierno que el legislador estatuyente, en uso de la habilitación de los arts. 143.1 y 147 CE y del principio dispositivo, estime preciso revestir del rango normativo y significado político propios del Estatuto. Finalmente, significa que el Estatuto es la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, actuando como norma sobre la producción de normas, lo cual conllevaría el establecimiento de previsiones sobre el propio ordenamiento (tipos de normas y eficacia territorial y personal, jerarquía, órganos titulares de las potestades normativas), o que condicionan la creación del Derecho (procedimientos, reservas, mandatos a los poderes públicos), concluyendo con el procedimiento para la propia reforma estatutaria.

Atendiendo a su función constitucional y al contenido propio del Estatuto, resulta, para el Gobierno catalán, manifiestamente improcedente la imputación que se hace en la demanda de extralimitaciones, o la traslación a esta norma de la doctrina sobre materias conexas acuñada para enjuiciar los contenidos de las leyes de presupuestos y de las leyes orgánicas. A este respecto se apunta el paralelismo entre la apertura hacia Europa, plasmada en el art. 93 CE, y la amplia disponibilidad de la que goza el legislador estatuyente para definir el alcance y contenido de las prescripciones que conforman la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.

Partiendo, por tanto, de que los Estatutos son la norma de acceso al autogobierno (art. 143.1 CE), y aceptándose por la Constitución las diferencias entre Estatutos, siempre que no impliquen privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE), el criterio para decidir qué pueda incorporarse al texto estatutario debería ser el de su conexión con esas funciones constitucionales encomendadas a la norma institucional básica. Parecería incontrovertible que esa definición constitucional, a pesar de que deba ser interpretada sistemáticamente con los demás preceptos de la Constitución, deja un amplio margen a la libre apreciación del legislador estatuyente.

Esta aproximación al contenido del texto estatutario se desglosa seguidamente en tres grandes categorías.

En primer lugar, el contenido necesario e indisponible para todos los Estatutos (art. 147.2 CE, al que debe añadirse la previsión del art. 69.5 CE sobre procedimiento de designación de Senadores autonómicos) y representa el «núcleo duro» de la reserva estatutaria (STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7). En el Estatuto impugnado estas materias se regularían con mayor extensión y detalle que en su antecedente, lo que se explica, en el caso concreto de las competencias asumidas, por la técnica legislativa empleada, consistente en una mayor definición de su contenido. Se subraya, sobre este particular, que la Constitución no acota el nivel de densidad normativa con el que los Estatutos han de proceder a la definición del contenido material y funcional de las competencias asumidas y que toda definición en positivo de las materias respecto de las que se asumen competencias comporta, indirectamente, una delimitación en negativo de las que no revierten al Estado. Además, se recuerda que el primer inciso del art. 149.3 CE permite que los Estatutos asuman cuantas competencias no hayan sido expresamente atribuidas por la Constitución al Estado.

Un segundo grupo vendría formado por los contenidos disponibles, que el legislador estatuyente podría incorporar dándoles un tratamiento más o menos extenso, en uso de las habilitaciones que la propia Constitución recoge. Sería el caso del reconocimiento de la lengua oficial y determinación del régimen de cooficialidad (art. 3.2 CE); enseñas y banderas (art. 4.2 CE); establecimiento de tributos propios (art. 133.2 CE), que, juntamente con la posibilidad de actuar como colaboradores o delegados del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de sus recursos tributarios (art. 156.2 CE), justifica la inclusión de un título específico sobre financiación; convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas (art. 145 CE); participación en las demarcaciones judiciales (art. 152.1 CE), o, finalmente, creación y reconocimiento de circunscripciones territoriales propias (art. 152.3 CE).

En último lugar, existirían otros elementos que sirven a objetos directamente conexos con la función propia que la Constitución, desde sus arts. 143.1 y 147.1, ha encomendado a la norma estatutaria de constituir la Comunidad Autónoma y vertebrar su institucionalización básica. Sería el caso de las previsiones sobre relaciones de los poderes autonómicos con los ciudadanos (plasmadas en el reconocimiento a éstos de unos determinados derechos y deberes) y con los poderes de otras Comunidades Autónomas, del Estado o de la Unión Europea. A este respecto se recuerda que el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica desde la cual el Estado fija su organización territorial.

Como conclusión de lo expuesto se afirma que el Estatuto controvertido representa una opción distinta de la que había sido usual hasta el momento, más extenso, con mayor densidad normativa y atendiendo a aspectos o elementos nuevos, que no habían tenido previsión en los anteriores Estatutos. Pero ello no supondría desatención al marco fijado en el título VIII de la Constitución, que permite desarrollos diversos en cumplimiento de la función asignada a las normas institucionales básicas de las diferentes Comunidades Autónomas.

Estas consideraciones generales se cierran con el examen de los Estatutos de Autonomía como leyes orgánicas, bien que especiales tanto por su procedimiento de elaboración y aprobación como por la materia cuya regulación tienen constitucionalmente atribuida. Las singularidades reseñadas tendrían que ver con la especial posición que ocupan los Estatutos en el sistema de fuentes, puesto que, como ha confirmado el Tribunal, no hay norma que pueda interponerse entre un Estatuto de Autonomía y la Constitución (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4), habida cuenta de que sólo la Constitución puede servir de criterio de validez (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).

Sentadas estas premisas se aborda el estudio de las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes estatales, dedicando particular atención a las relaciones con las leyes orgánicas merecedoras de un reconocimiento expreso en la Constitución en atención a su contenido material reservado (LOPJ y LOFCA). Dicho estudio arranca de la declaración de que las reservas de leyes son, ante todo, unas condiciones procedimentales que garantizan la adopción de determinadas decisiones, con la concurrencia de determinadas mayorías, por unos sujetos también predeterminados. Así sucedería, señaladamente, en el caso de las leyes orgánicas. Por ello, cuando el Estatuto de Autonomía incluye materias constitucionalmente reservadas a la ley orgánica debería convenirse en que se han cumplido las exigencias procedimentales para este tipo de instrumento normativo. En estos casos, es el propio legislador estatal el que se compromete o vincula a regular la materia específica según un criterio determinado o una solución legislativa específica o peculiar, que luego deberá plasmarse en la ley orgánica correspondiente.

Tras reiterar que el Estatuto de Autonomía, en su calidad de ley orgánica merecedora de un reconocimiento y amparo singulares por el Estado como parte de su Ordenamiento (art. 147.1 CE), prima sobre el resto de normas integrantes de ese mismo Ordenamiento, se afirma que el Estatuto puede sustituir a otras leyes orgánicas cuyo contenido propio goza de una expresa reserva constitucional. Para dilucidar si el texto estatutario respeta esta reserva sería preciso diferenciar entre un ámbito de «reserva absoluta» y otro de «reserva relativa», en aplicación de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional (por ejemplo, SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 6; 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 124/2003, de 19 de junio, FJ 11). Se trataría de reservas enunciadas en términos genéricos y en las que puede distinguirse un núcleo, sin el cual la materia reservada a la ley orgánica no sería reconocido o quedaría vacía de contenido propio, así como un halo, contorno o zona de penumbra, que abarca otros posibles contenidos. En esta zona de penumbra el legislador orgánico dispondría de un cierto margen para intervenir, disponibilidad que también debería reconocerse al legislador estatuyente en función de distintas, pero también legítimas, opciones de desarrollo constitucional, una de las cuales se plasmaría en el Estatuto de Autonomía recurrido.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña recuerda que cuando el Tribunal Constitucional se ha hallado ante una supuesta antinomia entre un precepto estatutario y otro de una ley que ha considerado amparado por una remisión constitucional, nunca ha declarado la inconstitucionalidad del Estatuto (vgr. STC 56/1990, de 29 de marzo). Esta solución integradora encontraría su equivalente en la aparente colisión entre los preceptos protegidos por sendas reservas constitucionales (vgr. arts. 147.2 y 122.1 CE).

Atendiendo a la apuntada distinción en la intensidad de la reserva constitucional de ley orgánica, se apunta que cuando algún precepto estatutario se aleja del núcleo de reserva debería primar aquél que se inscribe dentro del núcleo de la reserva absoluta, debiendo darse primacía a la norma, sea la ley orgánica o el Estatuto, que cumple el mandato constitucional. Si el precepto estatutario se encuentra en una situación de precedencia temporal, resultaría inaplicable hasta tanto se adapte la ley orgánica al sentido apuntado por el Estatuto. En cambio, si ninguna de las dos previsiones se encuentra dentro del núcleo de la reserva, entonces debería primar la mayor resistencia del Estatuto si la otra norma es posterior y, si es anterior, la fuerza activa del Estatuto determinaría la inaplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del precepto de la ley orgánica contrario al Estatuto, recayendo en el legislador estatal el deber de adecuar esa norma en la medida en que resulte incompatible con el Estatuto. Las dos voluntades concurrentes en la aprobación del Estatuto habrían convenido en la regulación de contenidos ajenos al art. 147.2 CE, sin invadir reservas constitucionales, por lo que este contenido no necesario impediría, bajo tacha de inconstitucionalidad por antiestatutaria, una regulación estatal unilateral en sentido contrario al pactado en el Estatuto.

Desde otra perspectiva, este Tribunal –continúa el escrito de alegaciones– ha declarado que la reserva constitucional a favor de una ley orgánica no es incondicionada, sino que, antes bien, está limitada por los principios y preceptos constitucionales, y, entre ellos, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; no es, por tanto, la reserva una norma atributiva de competencias materiales al Estado, de modo que no altera el régimen competencial que se deduce del título VIII de la Constitución (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 3). Esta argumentación descansa sobre la especial rigidez de los Estatutos, su carácter materialmente constitucional y paccionado, y en su calidad de ley estatal. Supuesta la iniciativa autonómica, estaríamos en presencia de una autoimposición de obligaciones que el legislador estatal estatuyente puede aceptar o no, pero a las que, de hacerlo, queda constreñido sin poder liberarse de las mismas de forma unilateral. Por consiguiente, sería la regla de la autonomía funcional la que permitiría resolver estas supuestas antinomias y no la pretendida preeminencia de la legislación estatal unilateral sobre la virtualidad y eficacia del Estatuto, ni la sugerencia de que las disposiciones adicionales estatutarias ordenen a los poderes autonómicos promover la reforma de determinadas leyes orgánicas, pues ambas propuestas olvidarían que el Estatuto de Autonomía es también legislación estatal.

En el caso del Estatuto ahora controvertido, sostiene la representación del Gobierno de la Generalitat que no puede imputarse al Estatuto la invasión de la reserva material formulada por la Constitución a favor de las leyes orgánicas. Sin perjuicio de un posterior análisis de los supuestos específicos en los que se concreta esta imputación, se avanza que el Estatuto, en tanto que norma institucional básica, no sólo puede, sino que debe incorporar determinadas referencias a materias y órganos que hallan su regulación sustantiva en esas leyes orgánicas, siendo así que esas referencias se han mantenido en la vertiente externa de las reservas constitucionales a favor de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de financiación de las Comunidades Autónomas.

En tanto que ley orgánica estatal, el Estatuto podría legítimamente complementar, condicionando externamente en algunos aspectos concretos, al propio legislador orgánico, como lo demostrarían las previsiones, contenidas tanto en el Estatuto de Cataluña de 1979 como en otros textos estatutarios, sobre determinadas materias reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, sin que el Tribunal haya objetado este tipo de previsiones normativas. Destacadamente, así sucedió con la cláusula subrogatoria de las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyese al Gobierno. De aceptarse los planteamientos de la demanda debería concluirse que hemos vivido más de veinticinco años con unos Estatutos de Autonomía inconstitucionales, sin que el propio Tribunal Constitucional se haya apercibido de ello.

14. Los representantes procesales de la Cámara catalana inician su escrito con dos consideraciones preliminares. La primera de ellas se refiere a la inadmisibilidad del recurso por causa del carácter preventivo de la impugnación, pues los actores admiten la posibilidad de que muchos de los preceptos recurridos puedan ser interpretados conforme a la Constitución, siendo de observar la jurisprudencia que descarta la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales (SSTC 49/1984, FJ 2 y 239/1992, FJ 2), de manera que todos los casos en los que la demanda solicita meramente una decisión interpretativa deberían considerarse decaídos.

En segundo lugar se señala que en el recurso se incluyen impugnaciones de algunos preceptos genéricas y sin fundamentación, por lo que procedería su inadmisión, por desconocer lo dispuesto en el art. 33.1 LOTC y la doctrina constitucional (STC 36/1994, FJ 1).

El Parlamento de Cataluña alega, por otra parte, que la Ley Orgánica 6/2006 respeta la configuración constitucional del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, en tanto que los recurrentes limitan el contenido de los Estatutos a los términos expresamente establecidos por el art. 147.2 CE. Para los representantes procesales de la Cámara, la Constitución atribuye al Estatuto tres rasgos fundamentales que lo configuran como norma creadora de la Comunidad Autónoma, norma institucional básica de la misma y norma integrante del Ordenamiento estatal. El Estatuto crea la Comunidad Autónoma, como ha reconocido la jurisprudencia, complementando la Constitución al determinar y concretar la estructura territorial del Estado. En cuanto norma institucional básica, el art. 147.2 CE establece su contenido mínimo (STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7), mientras que el art. 81 CE indica que la reserva de ley orgánica alcanza a su aprobación. Así, la regulación estatutaria no se define en relación con materia alguna, sino en función de la posición constitucional del ente creado por el Estatuto. Por ello, el contenido del Estatuto de Autonomía no debe limitarse a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE, con el único límite de aquellas materias que de manera expresa la Constitución atribuye a otra norma.

Por otro lado –continúa el escrito de alegaciones–, el Estatuto es además una ley estatal, de modo que su aprobación supone la incorporación definitiva y decisiva de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (STC 99/1986, de 11 de julio), lo que significa que no se puede afirmar que el Estatuto dirige o impone mandatos unilaterales al legislador estatal, ya que es el propio Estado el que aprueba su contenido mediante ley orgánica. En cuanto a su aprobación, el Estatuto de Autonomía es una norma pactada, pues la Constitución establece que para su elaboración, aprobación y reforma se requiere la confluencia de dos voluntades: la del territorio que accede a la autonomía y la de las Cortes Generales, como queda especialmente en evidencia en los Estatutos aprobados conforme al art. 151 CE, siguiendo un procedimiento de elaboración territorial, pacto bilateral en las Cortes Generales, aprobación por ley orgánica y referéndum ciudadano.

A la vista de su específica función constitucional y del procedimiento para su elaboración, el Parlamento catalán considera que se trata de una categoría normativa singular en el sistema de fuentes. En la medida en que los Estatutos integran el bloque de la constitucionalidad son, junto a la Constitución, parámetro para enjuiciar la legislación, pues cualquier infracción de la norma estatutaria es también infracción de la Constitución (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4). Ello implicaría que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía sea la propia Constitución (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4), sin que pueda haber ninguna norma interpuesta entra ésta y el Estatuto (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

Cuando el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpora algunos preceptos que inciden en materias reservadas por la Constitución a su regulación en ley orgánica, es preciso admitir, en opinión del Parlamento, que en su aprobación se han cumplido las exigencias formales de la ley orgánica, es decir, institución competente y quórum de aprobación. Tales disposiciones serían normas específicas para Cataluña que deberán ser recogidas posteriormente en la ley orgánica estatal correspondiente, pues con su aprobación el legislador orgánico se vincularía a regular la materia concreta según una solución legislativa específica. Todo ello sin perjuicio del principio de que los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio, pues en esta materia, a partir de los enunciados constitucionales, podría diferenciarse entre un ámbito de reserva absoluta y otro de reserva relativa. En su virtud, el legislador estatal, al aprobar el Estatuto de Autonomía de Cataluña, habría ejercido una opción posible y respetuosa con la integridad de las reservas constitucionales a leyes orgánicas específicas. En tal sentido, el escrito de alegaciones recuerda que cuando el Tribunal Constitucional se ha hallado ante una supuesta antinomia entre un precepto estatutario y otro de una ley que ha considerado amparado por una remisión constitucional, nunca ha declarado la inconstitucionalidad del Estatuto, optando, en un conflicto entre un Estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial, por una interpretación conjunta, señalando que dichas normas no se excluyen, sino que se complementan (STC 56/1990, de 29 de marzo).

Alega la representación procesal del Parlamento, a continuación, que las reservas de ley orgánica previstas en la Constitución aparecen enunciadas en unos términos muy genéricos, en los que puede distinguirse un núcleo, sin el cual la materia reservada a la ley orgánica no seria reconocible o podría entenderse vacía de su contenido propio, y un contorno que abarca otros posibles contenidos, respecto de los que puede existir un cierto margen de disponibilidad. En caso de antinomia entre el Estatuto y una ley orgánica, cuando uno de los preceptos en los que se advierte la posible antinomia se aleja del núcleo de la reserva, debería primar aquél que se inscribe dentro de dicho núcleo. Si el precepto estatutario se encuentra en la situación de precedencia, sería inaplicable hasta que la ley orgánica se modifique en el sentido que indica el Estatuto. En cambio, si ninguna de las dos previsiones se encuentra dentro del núcleo de la reserva, el criterio debería favorecer la mayor resistencia del Estatuto, cuya fuerza activa determinaría la inaplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del precepto de la ley orgánica contrario a él, recayendo en el legislador estatal el deber de adecuar esa norma en la medida que resulte incompatible con el Estatuto. En este orden de cosas, un Estatuto que incluya contenidos ajenos al artículo 147.2 CE, pero sin invadir reservas constitucionales en favor de otras normas, impediría una regulación estatal unilateral en sentido contrario al pactado en el Estatuto. Se trataría, en definitiva, de una autoimposición de obligaciones que el legislador estatal estatuyente puede aceptar o no, pero a las que queda sujeto una vez aceptadas, de modo que no podría prescindir de ellas de forma unilateral y debería cumplir el Estatuto que ha aprobado.

Pasando a abordar la cuestión del contenido del Estatuto, el Parlamento de Cataluña advierte de que, más allá de los contenidos mínimos que prevé la Constitución, esta cuestión debe analizarse a partir de la configuración del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Por ello, a su entender, los contenidos estatutarios serán conformes a la Constitución si se corresponden con la función constitucional del Estatuto, derivada de su carácter de norma institucional básica, y no contravienen reservas constitucionales expresas en favor de otra norma. Con tal premisa, se examinan algunos de los ámbitos regulados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que han sido objeto de impugnación.

Así, la incorporación de un título dedicado a derechos, deberes y principios rectores en un Estatuto sería perfectamente constitucional, de una parte, porque el Estatuto concreta el derecho a la autonomía política. De otra, porque la actividad de los órganos de la Generalitat debe estar sometida a límites conforme a los principios del constitucionalismo democrático, cuya manifestación principal es la declaración de derechos y libertades. Los derechos, deberes y principios rectores incorporados a la Ley Orgánica 6/2006 no supondrían en ningún caso una regulación directa del contenido esencial de derechos fundamentales, tendrían conexión directa con las competencias reconocidas a la Generalitat por el propio Estatuto y, conforme a su art. 37.4, ninguna de las disposiciones del título I puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

En cuanto a la inclusión en el Estatuto de Autonomía de materias reguladas por ley orgánica, alega el Parlamento catalán que no puede haber objeción de inconstitucionalidad si la regulación estatutaria se mantiene en la vertiente externa de aquellas reservas constitucionales específicas a favor de otras leyes orgánicas, limitándose a la pura recepción enunciativa en la Comunidad Autónoma de la institución o regulación material constitucionalmente previstas, con pleno respeto a su garantía institucional y con expreso reenvío a la ley orgánica específica, de modo que las disposiciones contenidas en la norma recurrida no invadirían la reserva material formulada por la Constitución a leyes orgánicas como la del Poder Judicial y la de financiación de las Comunidades Autónomas.

A propósito de la mayor densidad normativa del nuevo Estatuto en materia competencial, la Cámara catalana sostiene que la idea que guía a la norma no es reinterpretar los conceptos constitucionales en el sistema de reparto competencial, sino concretar o completar aquéllo que la Constitución ha dejado abierto al establecer las reglas y los principios que rigen el sistema. La Constitución, en ocasiones, utiliza conceptos que tienen un núcleo claro en cuanto a las actividades públicas incluidas en el mismo, pero junto al que aparecen ámbitos de contenido difuso e indeterminado que fácilmente se solapan con materias competenciales colindantes. Frente a la práctica que ha llevado a que sea el legislador estatal el que complete estos aspectos abiertos de la distribución competencial cabría oponer una orientación distinta basada en la naturaleza de los Estatutos como norma institucional básica y como complemento necesario de la Constitución. En esta línea, la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, acerca de la imposibilidad de que el legislador ordinario dicte normas meramente interpretativas sería susceptible de una aplicación matizada a los Estatutos de Autonomía, pues la voluntad del Tribunal Constitucional parece admitir que, como normas pactadas entre Estado y Comunidades Autónomas, situadas entre la Constitución y el legislador ordinario, sí puedan llevar a cabo esta función delimitadora del alcance de las competencias, citándose como ejemplos los casos del art. 37.2 y 3 del Estatuto de Autonomía de Galicia, del art. 40.2 del Estatuto de Canarias y del art. 33 del Estatuto de Cantabria, entre otros.

Respecto al alto grado de detalle y precisión en la regulación de algunas materias, entiende el Parlamento de Cataluña que es una opción del legislador estatuyente tan legítima como la de 1979, ya que la Constitución nada dice al respecto.

Por lo que hace a las relaciones con el Estado que contempla el Estatuto, afirma la Cámara que los diversos instrumentos previstos respetan plenamente la titularidad de las competencias estatales y las reservas normativas en la materia. Sobre las relaciones exteriores, se recuerda que, conforme a la STC 125/1984, de 20 de diciembre, la referencia del art. 149.1.3 CE a las relaciones internacionales no se identifica con cualquier manifestación de la acción exterior, por lo que le correspondería al Estatuto regular los elementos fundamentales de esta acción exterior respetando el límite del citado precepto, del mismo modo que los artículos relativos a las relaciones de Cataluña con la Unión Europea respetarían el art. 93 CE.

En relación con la supuesta autoatribución de la competencia de la competencia, se alega de contrario que el Estatuto no impone un régimen general ni una interpretación determinada de la Constitución a las demás Comunidades Autónomas; su opción por una sistemática

concreta no implicaría dar a las disposiciones estatutarias una dimensión de interpretación general y abstracta de la Constitución, ni condicionaría otras posibles opciones de desarrollo estatutario en otras Comunidades Autónomas.

Por último, en cuanto al respeto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la representación procesal de la Cámara entiende que su doctrina no es algo pétreo e inmodificable, sino que evoluciona con el paso del tiempo. Siendo de recordar, además, que la doctrina constitucional ha sido dictada en aplicación de un bloque de la constitucionalidad que precisamente pretende modificarse con el nuevo Estatuto, lo que debería ponderarse en cada caso. Adicionalmente, entiende el Parlamento que los elementos que suponen mayor novedad de la Ley Orgánica 6/2006 obviamente no han sido objeto de precedentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional y, por tanto, la aplicación a los mismos de la doctrina previamente fijada por su jurisprudencia no podría llevarse a cabo de manera automática.

B) Impugnaciones del articulado.

15. Tras las consideraciones de orden general sintetizadas en el antecedente 11, el escrito de recurso pasa a fundamentar la impugnación de los distintos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006 cuya constitucionalidad se cuestiona, comenzando por la de los siguientes párrafos del preámbulo:

«El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat.»

«El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.»

También se impugna la aseveración final, en cuya virtud el Estatuto se fundamenta en el «ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno.»

Afirman los recurrentes, como cuestión previa, que los preámbulos pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, pues tienen valor vinculante como canon hermenéutico principal y son de la mayor utilidad para conocer la voluntad del legislador. En tanto que expresivos de esa voluntad, no pueden dejar de ser objeto de control por parte de este Tribunal ante la eventualidad de que dicha voluntad pudiera ser contraria a la Constitución.

Esto sentado, alegan los actores que los tres conceptos utilizados en el preámbulo –y proyectados después a lo largo del articulado– que determinan su impugnación son los de «derechos históricos», «nación» y «ciudadanía de Cataluña».

En cuanto a los derechos históricos, se afirma que su invocación es constitucionalmente incorrecta por varias razones; principalmente porque se trata de justificar en ellos, aunque sea indirectamente, el Estatuto, cuando es lo cierto que la autonomía de Cataluña, más allá de las explicaciones históricas, no procede ni material ni formalmente de otra fuente que la Constitución. Por lo demás, los únicos derechos históricos puestos en valor por la Constitución han sido los de Navarra y los territorios forales vascos, con el alcance y los límites marcados en la primera jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 123/1984, de 18 de diciembre; y 76/1988, de 26 de abril). Y no pudiendo invocarse para Cataluña la disposición adicional primera de la Constitución, también estaría fuera de lugar la mención que en el art. 5 del Estatuto se hace de la disposición transitoria segunda del texto constitucional, que no se refiere a derechos históricos de carácter sustantivo, sino que se limita a dispensar del cumplimiento de determinados requisitos del procedimiento de acceso a la autonomía en el marco de la Constitución de 1978 a los territorios que hubieran plebiscitado un Estatuto en el pasado.

A estos motivos de impugnación habría de sumarse la circunstancia de que los derechos históricos aparecen en el preámbulo en una posición equiparada a la de la misma Constitución en punto a su condición de fundamento del poder autonómico, cuando no en una posición prevalente, como parece el caso cuando se habla de un derecho «inalienable» al autogobierno.

Por lo que se refiere al concepto de nación, los Diputados recurrentes alegan que desde la Constitución de 1812 se ha reservado para referirse al depositario de la soberanía, vinculándose en la de 1978 al conjunto del pueblo o del Estado, como se acredita con el examen de los debates constituyentes referidos al art. 2 CE. Para los demandantes, no se trata aquí de discutir concepciones históricas o culturales, sino que ha de partirse del dato incontestable de que desde el punto de vista constitucional no hay más nación que la española. Así ha quedado claro en la jurisprudencia constitucional, en la que se afirma que «la Constitución parte de la unidad de la nación española» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3) y se insiste en la idea de que «autonomía no es soberanía» (ibid.), reservándose para esta última la supremacía característica del poder originario y fundante del Estado del que sólo la nación es titular. La Nación española es el fundamento de la Constitución misma (art. 2 CE), el sujeto constituyente, y su «indisoluble unidad» no es un flatus vocis, sino la expresión de un designio inequívoco del constituyente, a saber, que no hay otra nación que la española.

Por otro lado, entienden los actores que también es constitucionalmente reprochable la fórmula utilizada en el preámbulo para dar cabida al concepto de nación aplicado a Cataluña. En su opinión, no tiene cabida en una ley orgánica del Estado lo que el Parlamento catalán haya podido acordar fuera de su ámbito de disposición propio, que no comprende la posibilidad de adoptar decisiones vinculantes para las Cortes Generales que contraríen su propia legitimidad.

Los conceptos de «ciudadanía» y «ciudadano» tampoco tendrían cabida por referencia a Cataluña y los catalanes, y con su inclusión en el preámbulo se reflejaría, a juicio de los recurrentes, la pretensión de que exista un residuo de soberanía en Cataluña, que se ejercita, precisamente, al aprobar el Estatuto. Nuestras Constituciones, desde la de Cádiz, atribuyen la soberanía a la nación, formada por la agrupación de ciudadanos, siendo éste un concepto constitucional con una significación jurídica específica, distinta de la de «persona», también utilizado por la Constitución y el Estatuto. El ciudadano es el titular de la soberanía y no hay, por tanto, ciudadanos de Cataluña como algo diferente de los ciudadanos de España. Habrá personas o «ciudadanos a secas», residentes en Cataluña.

La unidad de concepto de ciudadanía –continúa el recurso– es evidente, pudiendo invocarse al efecto el ejemplo de la decisión del Consejo Constitucional francés de 9 de mayo de 1991. Admitiendo que el centralismo característico del constitucionalismo francés no tiene parangón con la Constitución española, afirman los actores que la unidad del concepto de pueblo es idéntico en ambos modelos. La soberanía nacional no es fragmentable y tampoco lo es, en consecuencia, el pueblo español. No es éste un concepto federativo, formado por agrupación de los pueblos de las diferentes comunidades españolas. Los componentes individuales del pueblo soberano son los ciudadanos, que pertenecen a una categoría única, territorialmente indiferenciable.

16. Para dar respuesta a las razones de los recurrentes, y como argumento general, afirma el Abogado del Estado que es constante la doctrina constitucional que niega que los preámbulos y exposiciones de motivos –carentes de valor normativo aunque puedan tenerlo interpretativo– gocen de aptitud para ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad. El objeto de éste lo integran según la Constitución las «disposiciones normativas» [art. 153 a) CE], «norma jurídica con rango de ley» [art. 161.1 a) CE] y «ley o norma con fuerza de ley» (art. 164.1 CE). La STC 36/1981, de 12 noviembre, FJ 7, ya afirmó que «en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa», doctrina reiterada en las SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 11.a), y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2.

El Abogado del Estado rechaza los argumentos esgrimidos en el recurso en pro de la impugnabilidad de los preámbulos, aduciendo, en primer lugar, que la propia redacción del art. 88 CE pone de relieve que la exposición de motivos y otros antecedentes acompañan al proyecto de ley porque, no siendo propiamente texto normativo, sirven para entenderlo y justificarlo, sin que tal función confiera naturaleza normativa a ninguno de ellos ni los haga impugnables ante este Tribunal. Tampoco sería relevante el hecho de que las exposiciones de motivos puedan ser enmendadas, posibilidad que puede ser necesaria o conveniente tanto para ajustar el preámbulo a las variaciones del articulado como para mejorar su eficacia explicativa y justificativa, pero de ello no se seguiría que el texto goce de valor normativo, pues también son susceptibles de enmienda las proposiciones no de ley (art. 194.2 RCD) y no es sostenible que ello las convierta en objeto idóneo de un

recurso de inconstitucionalidad. De la misma forma, el preámbulo no puede subsistir sin parte dispositiva, de manera que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de ésta entraña automáticamente la irrelevancia jurídica de aquél porque ya no existe texto normativo que explicar. Finalmente, los pasajes del preámbulo que se impugnan podrían aducirse a la hora de razonar la inconstitucionalidad de los concretos preceptos a que se refieren, pero ello no les convierte en objeto idóneo del recurso de inconstitucionalidad.

En cuanto al primero de los párrafos recurridos, afirma el Abogado del Estado que el texto reconoce que el único fundamento jurídico del autogobierno catalán está en la Constitución, de ahí que la apelación política a los derechos históricos del pueblo catalán necesariamente quede jurídicamente encuadrada en la Constitución. Es cierto que los territorios forales a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución no comprenden a Cataluña, pero de ello no cabría concluir que los preámbulos o el articulado de los Estatutos de otras Comunidades tengan prohibido el lenguaje de los derechos históricos, y la utilización de este lenguaje no permitiría, desde luego, rebasar los límites constitucionales de la autonomía.

Por lo que se refiere al segundo de los pasajes, el representante del Gobierno descompone el fragmento en tres enunciados a los efectos de un más adecuado examen. En el primero de ellos se dice que «el Parlamento de Cataluña... ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación», afirmación que constituye una verdad de hecho, pues la Propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña recogía tal afirmación en diversas partes de su preámbulo y en el art. 1.1. Podría discutirse acaso la conveniencia u oportunidad políticas de que el preámbulo del Estatuto incluya este recordatorio de algo efectivamente ocurrido, pero lo que no puede sostenerse es que sea contrario a la Constitución reflejar un hecho que efectivamente sucedió.

El siguiente enunciado («recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña») se aproximaría al anterior y, juntos, sólo significan que los parlamentarios, en tanto que representantes políticos de los electores catalanes, han votado muy mayoritariamente que Cataluña es una nación. Resulta innegable que desde 1977 la abrumadora mayoría de los electores catalanes ha venido dando su voto en las elecciones de todo tipo a fuerzas políticas que en sus programas y en su práctica concuerdan en afirmar la definición nacional de Cataluña. Por tanto, tampoco se ve en qué puede contradecir a la Constitución el hecho de que se refleje en el preámbulo que unos representantes políticos han expresado adecuadamente el sentimiento y voluntad de los ciudadanos que son sus comitentes.

Con el otro enunciado («La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad») se pretendería –según entiende el Abogado del Estado– descartar que la idea de «Cataluña como nación» se alce contra «la indisoluble unidad de la Nación española» en que la Constitución se fundamenta. No podría entenderse contrario a la norma suprema el propósito de dar encaje constitucional –como nacionalidad– a la que el Parlamento del territorio llamó nación. Tampoco podría negarse que el concepto constitucional de nacionalidad pueda servir para dar acogida a lo que una Asamblea autonómica ha afirmado como sentimiento y voluntad de ser nación. Serían dos puntos de vista que, por lo menos en el plano estrictamente jurídico, no tienen por qué ser conflictivos, pues lo que en la perspectiva interna del territorio se califica como nación se subsume bajo el concepto constitucional de nacionalidad para hacer con ello patente que la conceptuación de Cataluña como nación no pretende menoscabar el significado de la proclamación de la española como única Nación constitucional (política). En suma, observado desde la perspectiva de la Constitución, Cataluña no sería nación en el sentido en que lo es España, sino nacionalidad con derecho a la autonomía.

La mención del derecho inalienable al autogobierno contenida en el último párrafo del preámbulo –continúa el escrito de alegaciones– ya se contenía en el preámbulo del Estatuto de 1979, sin que nadie se escandalizara entonces ni durante sus veinticinco años de vigencia. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, no podría negarse la existencia de un derecho al autogobierno o a la autonomía, pues lo reconocen los arts. 2 y 143.1 CE, empleando la Constitución ambos términos en virtual sinonimia (arts. 143.1, 148.1.1, ó 151.2), y ese derecho sería inalienable en cuanto derecho colectivo atribuido por la Constitución, de modo que, desde el punto de vista de ésta, nada cabría reprochar a la expresión recogida en el preámbulo.

El Abogado del Estado se detiene, a continuación, en el análisis de la argumentación expuesta en el recurso acerca del empleo del concepto «ciudadano» aplicado exclusivamente a los catalanes, reconociendo que, en efecto, son muchas las ocasiones en que el Estatuto habla de «ciudadanos de Cataluña», concepto que también utilizaba el Estatuto de 1979, aunque con menor insistencia. El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos que proclama el art. 23.1 CE permite participar en todos los niveles políticos o administrativos, de suerte que una misma persona, según los niveles políticos, es ciudadano europeo, ciudadano español o ciudadano catalán. Así, el art. 7.1 del Estatuto contiene la definición auténtica del concepto estatutario «ciudadanos de Cataluña», entendiéndose por tales todos cuantos gozan de la «condición política de catalanes», esto es, «los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña», formulación que no supondría ninguna novedad, pues a igual conclusión podía llegarse con los arts. 6.1 y 8.1 del Estatuto de 1979. Por lo demás, y como contraste a esta impugnación, señala el Abogado del Estado que también se recoge el término ciudadanos en la reforma del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) y en la propuesta de reforma del Estatuto balear, aprobada en el debate de totalidad del 12 de septiembre de 2006 con los votos favorables de los Diputados del Grupo Popular.

17. El Gobierno de la Generalitat entiende que el recurso ignora que la jurisprudencia constitucional ha negado que los preámbulos de las leyes puedan ser objeto del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad por carecer de valor normativo (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 4), a pesar de que puedan ser utilizados como criterio de interpretación de las normas a las que preceden (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7). En particular, se recuerda que sólo puede ser indirectamente inconstitucional cuando pueda servir para la interpretación de una norma inconstitucional y, en todo caso, la inconstitucionalidad se referiría a esa norma, no al preámbulo. Sentado lo cual se avanza la plena conformidad a la Constitución del preámbulo del Estatuto controvertido. En realidad, los reproches dirigidos contra el mismo se fundamentarían en fragmentos analizados de forma totalmente abstracta es decir, fuera de contexto.

Así, la referencia a los derechos históricos sería perfectamente constitucional, pues su alcance está limitado por la necesidad de que los mismos encuentren reflejo en la norma suprema y en los mecanismos que la propia Constitución prevé para acceder a la autonomía, como lo demostraría su inclusión entre dos menciones expresas a la legitimación constitucional. Además, las previsiones normativas del Estatuto sobre derechos históricos no serían extrañas al Ordenamiento constitucional vigente. En este sentido –continúa el escrito de alegaciones–, la Constitución se refiere en su disposición adicional primera a los derechos históricos como fundamento del autogobierno, sin que esa referencia pueda entenderse limitada, a la luz de los antecedentes parlamentarios del precepto y de lo establecido en la disposición derogatoria segunda de la Constitución, al País Vasco y a Navarra. Renunciando a una exposición de la interpretación jurisprudencial de la disposición adicional primera (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; y 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6, entre otras), se afirma que la Constitución ha reconocido expresamente la existencia de unos derechos históricos, reconocimiento que no comportaría contradicción con el fundamento constitucional del ordenamiento ni con los Estatutos de Autonomía o con el Derecho autonómico derivado del autogobierno. Por otra parte, la Constitución incluye en su disposición transitoria segunda un reconocimiento al derecho público de autogobierno de algunos territorios en clave histórica.

Sin embargo, el argumento definitivo que avala la referencia a los elementos históricos se encontraría en el art. 143.1 CE, donde se establece la necesidad de unas características históricas comunes que vinculen a las provincias que pretendan constituirse en Comunidad Autónoma. Una de esas características serían los Derechos que estuvieron vigentes en algunos territorios en la medida en que representan un elemento identificador que avala y explica la voluntad de autogobierno. También el art. 147.2 CE prevé como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la denominación de la Comunidad que mejor se ajuste a su identidad histórica, identidad a cuya conformación contribuirían sustantivamente esos Derechos vigentes en un territorio determinado.

Conforme a lo anterior, la referencia histórica de Cataluña resultaría no sólo conveniente u oportuna, sino necesaria y constitucionalmente exigible. Sin olvidar que la tendencia a incluir referencias históricas es común a otras reformas estatutarias. Tal sucedería en la Ley Orgánica 1/2006, respecto del Estatuto de la Comunidad Valenciana, donde se utiliza profusamente el término «Nacionalidad Histórica» (sic) y donde se proclama que «el pueblo valenciano históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma» (art. 1); o en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en la que figuran varias menciones de la historia, el pueblo y la patria andaluces y cuya disposición adicional primera se refiere a Ceuta y Melilla como «territorios históricos». Otros ejemplos que se citan son la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears («nacionalidad histórica», en el preámbulo y en su art. 1), o el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, que contiene una referencia explícita a los derechos históricos (disposición adicional tercera), sin que frente a la misma se haya formulado reproche de inconstitucionalidad alguno.

Estas referencias vendrían a poner de relieve hasta qué punto los Estatutos son los únicos instrumentos normativos adecuados para reflejar el pasado normativo-institucional de acuerdo con el proceso constituyente de 1978 conforme con los principios que informan al Estado social y democrático de Derecho, recordándose que, en palabras de la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 5, los Estatutos son «el instrumento jurídico que ha de permitir la asunción de derechos históricos, siempre que éstos no contradigan los principios del Estado social y democrático de Derecho». No se trataría de crear una doble legitimidad –una acorde con el principio de democrático y otra de raíz historicista–, sino de plasmar una constatación histórica asumida por los textos normativos actuales legitimados por el poder constituyente.

Seguidamente defiende el Ejecutivo catalán que la referencia al concepto de nación es constatación de la tramitación del proyecto y se realiza en el contexto y significado del art. 2 CE. En respuesta a los reproches de la demanda, el Gobierno de la Generalitat evoca la tramitación parlamentaria de este precepto constitucional, en la que la discusión se centró en torno al término «nacionalidades», quedando clara su sinonimia con el de «nación», al que se renunció en aras del necesario consenso, no por razones de fondo. Consecuentemente, el sentido del art. 2 CE no podría reducirse, como pretenden los recurrentes, a su pura consideración como trasunto de otros preceptos de las Constituciones de 1812 ó 1845, debiendo determinarse a la luz del debate constituyente habido a finales del siglo XX y del que se infiere, a juicio del Gobierno catalán, que el constituyente quiso incluir un término de la raíz latina natio en referencia a las Comunidades Autónomas, y al mismo tiempo señalar la existencia de un solo Estado soberano. Considerar ahora inconstitucionales términos como nación, o realidad nacional, sería deshacer aquella voluntad constituyente para volver a una concepción regionalista que no fue la que acogió la Constitución. Por otro lado, para el Gobierno de la Generalitat, también la historia del pensamiento político español muestra un uso conceptual plural de la palabra nación, que difiere del postulado en el recurso.

De este modo, aunque la redacción final del art. 2 CE fue el producto posible de las ideas contrapuestas de los constituyentes, sería ingenuo pensar que con este precepto quedarían definitivamente satisfechas las aspiraciones ideológicas contrapuestas. El consenso no fue completo y por ello era previsible que la cuestión territorial resurgiera en el panorama político español, como así ha sucedido con ocasión de las actuales reformas estatutarias. Este resurgimiento es posible, para el Gobierno catalán, porque el art. 2 CE avala un uso legítimo del término «nación» para denominar comunidades políticas no constituidas en Estados sino que forman parte de una gran Nación-Estado, España. Un uso que en ningún momento estaría asociado a la noción de soberanía.

En el caso concreto del Estatuto, se insiste en que la referencia del preámbulo a la identificación de Cataluña como nación sólo podría ser considerada inconstitucional en relación con un precepto estatutario que merezca este reproche. Dicho de otro modo, esa inconstitucionalidad tendría que referirse a un precepto estatutario que atribuyera soberanía a Cataluña contra lo previsto en el art. 2 CE. Y es evidente, para el Ejecutivo, que no existe tal precepto. Lo anterior no impediría considerar que Cataluña, y el propio concepto de Comunidad Autónoma, enlaza con una raíz cultural que incluye el sentimiento de la población de pertenencia a una colectividad reconocida. Inclusión que encuentra acomodo en la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, donde se identifica como titulares del derecho a la autonomía a las «entidades colectivas integradas en un territorio».

Seguidamente se responde al reproche dirigido contra la utilización del adjetivo «inalienable» en el preámbulo. Desde la perspectiva que ofrece el art. 2 CE se recuerda que el ejercicio del derecho a la autonomía tiene carácter dispositivo, en tanto que su resultado es imperativo, pues conduce a la formación de una Comunidad Autónoma, de una determinada para cada territorio según su identidad histórica (art. 147.2 CE), y éste sería el sentido de la expresión del preámbulo.

Resumiendo lo expuesto se concluye que la utilización del término «nación» es constitucional por su carácter polisémico y porque no supone la atribución de la condición de Estado. Igualmente, alega el Ejecutivo que debe tenerse presente que en el preámbulo de la Constitución se reconoce y proclama el carácter plurinacional de la Nación española, formada por distintos pueblos. A su vez, el art. 147.2 CE se refiere a la identidad histórica de las Comunidades Autónomas, e interpretado este precepto en términos amplios podría afirmarse que la identificación de Cataluña como nación cumple dicho requisito constitucional, ya que así lo considera el 90 por 100 del Parlamento de Cataluña. Finalmente, se subraya que el art. 1 del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana alude al «Reino de Valencia» como denominación histórica de la Comunidad, sin que el uso de la palabra Reino haya suscitado reparo alguno.

En cuanto al último aspecto del preámbulo cuestionado, la referencia a los ciudadanos de Cataluña, se sostiene que los ciudadanos españoles son también ciudadanos de su Comunidad Autónoma, igual que hay ciudadanos de Europa y ciudadanos de una ciudad. El uso de la denominación «ciudadano» para referirse a la persona que goza de los derechos políticos debe hacerse teniendo presente que en España existen diversos niveles territoriales de participación electoral (arts. 68 y 69, 140 y 152 CE). Así pues, ni sólo hay ciudadanos españoles ni todos los ciudadanos españoles participan en los mismos procesos electorales, según resulta de lo dispuesto en el art. 23 CE en relación con el título VIII, el art. 93 CE y nuestra pertenencia a la Unión Europea. Esta diversidad se reflejaría en el art. 7 del Estatuto, donde se identifica a los catalanes por referencia a la nacionalidad española y a la vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma, según la fórmula común a los diversos Estatutos de Autonomía.

18. La representación procesal del Parlamento de Cataluña sostiene, en primer lugar, que los preámbulos no tienen carácter normativo, sin perjuicio de su valor hermenéutico como expresión de los valores que guían al legislador, tal y como se reconoce en las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre; 132/1989, de 18 de julio; 150/1990, de 4 de octubre; y 212/1996, de 19 de diciembre, de modo que las palabras del preámbulo serían simplemente una declaración que en absoluto interfiere en el sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

Entrando en el examen de la constitucionalidad del término «nación» utilizado en el preámbulo y en el título preliminar del Estatuto, el Parlamento se remite a opiniones de instituciones consultivas y asesoras y a sectores de la doctrina y dogmática académicas. Así, al Dictamen del Consejo Consultivo 269/2005 (fundamento II, 1), que recordaba que en el debate constituyente se entendió con frecuencia que nación y nacionalidad eran lo mismo. La diferencia básica entre el vocablo «nación» que aparece en Constitución y el que podría recepcionarse en el Estatuto no sería otra que la atribución del concepto clásico de soberanía, que incorpora la Constitución. Así, respetando tal límite y visto que la Constitución es el contexto jurídico del Estatuto, y los poderes de la Generalitat son poderes estatales, la denominación referida no resultaría inconstitucional. El director del Instituto de Estudios Autonómicos —continúa el escrito de alegaciones— insiste en diversos escritos en que el texto aprobado por el Parlamento en ningún momento cuestiona la unidad de España ni establece mecanismos para separarse del Estado y reitera que la palabra «nación» es polisémica, admitiendo diferentes acepciones, tanto desde el punto de vista cultural como político y jurídico. Mientras no se vincule el término con «Estado» o «soberanía» no entraría en contradicción con el art. 2 CE. En el mismo sentido, el art. 1 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se refiere al «Reino de Valencia» como denominación histórica de la Comunidad, sin que el uso de la palabra «Reino» haya planteado ningún problema en relación al Reino de España.

El escrito de alegaciones alude también a opiniones doctrinales que insisten en que la denominación de «nación» como realidad histórica, cultural o sociológica no implica reconocer a un conjunto como sujeto de soberanía, así como en el dato de que la jurisprudencia constitucional apenas ha necesitado aludir a la Nación española y nunca como argumento determinante de las decisiones de este Tribunal. Conforme al art. 1.2 CE, no hay otro sujeto accionante de la soberanía, calificada de nacional en el mismo, que el pueblo español en su conjunto, insusceptible de división. La Constitución española recogería las tres formas de entender el término nación: jurídica, como sujeto de soberanía, esto es, sujeto al que le son imputables los actos constitutivos del Ordenamiento; política, como ente poblacional, sujeto abstracto que, en su carácter de comunidad política que abarca todo el territorio estatal, subyace al anterior soberano; y socio-cultural, como conjunto de personas unidas por el sentimiento de pertenencia a la misma unidad jurídica y política. Si la constitución de una nación se realiza en el texto impugnado de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, ello comportaría la imposibilidad ontológica de que pueda entenderse la «nación» a la que se refiere el Estatuto como contraria a las acepciones, jurídica o política, recogidas en la Constitución.

Por lo que hace a la locución «inalienable» referida al ejercicio del derecho de Cataluña al autogobierno, el escrito de alegaciones advierte de que mientras el ejercicio de este derecho tiene carácter dispositivo, su resultado tiene carácter imperativo, pues únicamente puede conducir a la formación de una Comunidad Autónoma determinada para cada territorio según su identidad histórica (art. 147.2 CE).

Sobre la constitucionalidad de los arts. 2.4, 7 y 8, la representación del Parlamento alega que en ningún momento el Estatuto dice que Cataluña sea una nación soberana, ni con soberanía plena, sino con soberanía limitada o compartida, pues su art. 1 es diáfano y contundente

al reconocer a la Constitución como fuente de legitimidad de la que emanan todos los poderes del Estado y por ende los de la Generalitat. El Estatuto propondría una lectura integradora, solidaria y no excluyente: España, nación plurinacional o nación de naciones, aceptando que el soberano es el Estado, no la nación. El término «nación» tendría en nuestro Derecho Constitucional un sentido pleno cuando el término se atribuye a una nación con soberanía plena y originaria: España. Junto a él tendría también un sentido lato y extenso, que puede predicarse de las nacionalidades que así lo consignen en su Estatuto, en cuyo caso su autonomía política es limitada y derivada de la anterior.

Respecto a la utilización de los términos «ciudadanía de Cataluña», «ciudadanos catalanes» y «pueblo», sería posible una interpretación que cohonestara la condición de pueblo catalán con pueblo español, como la parte está integrada, sin sustituirlo, en el todo; se puede ser ciudadano de Cataluña y tener la ciudadanía española, sin que se resienta la Constitución. Por otro lado, la expresión aparece en numerosos Estatutos de Autonomía e incluso en la fórmula de promulgación del Estatuto de Cataluña («Sabed: que las Cortes Generales han aprobado, los ciudadanos de Cataluña han ratificado en referéndum»).

Así, sería concebible una traslación, más homóloga que análoga, del decir del Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/1992, de 18 de septiembre, sobre los términos Estado y sus símbolos, que considere constitucional que, en sentido lato, los términos «ciudadano», «nación» y «pueblo» pueden predicarse de las Comunidades Autónomas, cuando su Estatuto los contenga, vinculados a una soberanía compartida y derivada, que no excluya la del Estado. En fin, los términos «soberanía plena» y «nación» no serían sinónimos, ni tampoco irían siempre unidos. Lo cierto sería que ni Constitución ni Estatuto los emplean siempre en su sentido jurídico estricto, sino que se hacen eco del sentir ciudadano usual y los predicarían de España y de Cataluña con intensidades diversas.

Por lo que hace a la constitucionalidad de la referencia a los derechos históricos en el preámbulo y en el art. 5, alega el Parlamento de Cataluña que, independientemente del contenido de anteriores versiones estatutarias, la verdad es que el texto vigente en ningún caso justificaría en los derechos históricos el Estatuto, ni siquiera indirectamente, sino que lo fundamentaría en lo que la Constitución garantiza y permite. La autonomía de Cataluña sólo procede material y formalmente de la Constitución y tal es lo único que diría el texto estatutario. La apelación a los derechos históricos pretendería incorporar y actualizar el alcance y configuración especial que la Constitución reservó a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (disposición transitoria segunda CE) y, en la medida en que sea posible constitucionalmente, mantener una regulación diversa y no uniforme cuando en el pasado la hubiera habido y siempre que actualmente no atentara a los principios constitucionales. Conforme a determinados autores, si Cataluña recogiera y actualizara en su Estatuto de Autonomía las bases de su derecho histórico, sin infringir los principios constitucionales, esta reforma sería plenamente constitucional. De esta manera la Generalitat podría modular su techo competencial ampliando los límites del art. 149.1 CE y con la garantía de una reforma estatutaria. Se trataría de una argumentación que soporta hechos diferenciales indiscutibles, sin que se le pudiera reprochar arbitrariedad, discriminación o privilegio, prohibidos constitucionalmente. La apelación a los derechos históricos proporcionaría un fundamento para que las instituciones de las respectivas Comunidades Autónomas mantengan y desarrollen su propia personalidad, más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con otras Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional –continúa el escrito de alegaciones– ha asumido las consecuencias moduladoras que los derechos históricos pueden tener sobre las competencias estatales del artículo 149.1 CE, las cuales han justificado su aplicación para establecer bases asimétricas e incluso la existencia de un mandato constitucional de interpretar las competencias estatales de acuerdo con los derechos históricos (STC 214/1989, de 21 de diciembre), considerando que su función es hoy equiparable a la de una garantía institucional de la foralidad (STC 214/1989) o de un amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos (STC 76/1988, de 26 de abril). La referencia a los derechos históricos no sería ajena a las referencias históricas que ya contenía el Estatuto de 1979, y si bien Cataluña tiene un derecho inalienable al autogobierno, sin embargo, el vigente Estatuto en ningún momento diría que dicho derecho sea previo a la Constitución y se imponga a la misma. La singularidad a la que apela Cataluña en el preámbulo, especificándola en áreas muy concretas –el Derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat–, estaría históricamente justificada, recogida en una tradición jurídica propia y de indudable raigambre política, aún viva y revitalizable en buena parte. Por lo demás, las referencias competenciales encontrarían, una por una, justificación concreta en la Constitución y serían concordes con su historia, condiciones que permitirían al Estatuto reconocer a la Generalitat una posición singular en el marco de la Constitución.

El derecho histórico es, para el Parlamento de Cataluña, la pervivencia de un sentido del Derecho en la historia. La tradición jurídica catalana habría sido históricamente diferente de la conformada en el resto de la península. La diferente recepción del Derecho romano y del Derecho del Sacro Imperio habrían modulado instituciones y regulaciones también diversas: el Derecho como garantía de los derechos y limitador del poder absoluto; el pacto entre los ciudadanos libres y el monarca limitado por las leyes; los pactos y los usos de la tierra; la defensa de los derechos, encomendada a síndics de la Generalitat y a proveedores y visitadores de agravios … formarían parte de una tradición jurídico-constitucional diferente, autónoma y con vocación de «completud» (sic). Cataluña, en el contexto de la restauración democrática de la transición, no habría alumbrado una autonomía ex novo ni a través de una preautonomía, como en otras nacionalidades y regiones, sino que habría recuperado la Generalitat como institución provisional, de la misma manera que hiciera en la Segunda República, en tanto que sistema institucional complejo que incluía las instituciones parlamentarias, de gobierno, jurisdiccionales y locales o territoriales propias con una continuidad histórica clara.

Título preliminar [arts. 2.4, 3.1, 5, 6 (apartados 1, 2, 3 y 5), 7, 8 y 11.2].

19. a) El artículo 2.4 (La Generalitat) dispone que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», en tanto que el Estatuto de 1979 los hacía derivar de la Constitución. En este precepto se constata, para los recurrentes, el esfuerzo del Estatuto por eludir la mención de la Constitución como fuente de legitimidad, cuando el origen y fundamento de la autonomía no es otro que la Constitución.

b) Frente a ello, alega el Abogado del Estado que la cláusula contenida en este precepto no es más que simple formulación de la propia y peculiar legitimación democrática de estos poderes (art. 1.1 y 2 CE), y que la Constitución ya se menciona como fundamento jurídico del Estatuto en su art. 1 y como límite de los poderes de la Generalitat en el propio precepto analizado, cuya redacción diverge de la del art. 1.3 del Estatuto de 1979, pero ello no sería motivo de inconstitucionalidad. Atendida su peculiar legitimación democrática, es evidente, para el Abogado del Estado, que la Generalitat sólo puede considerarse emanación política del pueblo catalán y no de los otros pueblos de las otras nacionalidades y regiones o del pueblo español en su conjunto. Por lo demás, la relación entre Estatuto y Constitución permanecería inalterable con independencia de las veces en que el Estatuto lo proclame, señalándose además que otros Estatutos de Autonomía formulan el principio democrático aludiendo a la emanación popular de los poderes de la Comunidad Autónoma (Estatutos gallego, andaluz, aragonés o canario).

c) Defiende el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que el precepto apela a la base democrática en la creación y fundamento de las Comunidades Autónomas al referirse a la vinculación democrática de la institución de la Generalitat con el cuerpo electoral que la justifica y que promovió su propia creación a través del procedimiento previsto en la Constitución. Amén de la identificación del sujeto titular de la iniciativa en los arts. 143 y 151 CE, en el art. 152 CE se configura a las Comunidades Autónomas como entes políticos con organización legitimada por su cuerpo electoral. En consecuencia, la referencia al pueblo de Cataluña lo sería al origen de un poder subordinado a la Constitución, un poder no soberano en el sentido del art. 2 CE.

Nuevamente se recuerda que, conforme a la STC 25/1981, de 14 de julio, los titulares del derecho a la autonomía no son los territorios, sino unas entidades colectivas integradas por una población asentada en un territorio de características históricas, culturales y económicas comunes que ejerce aquel derecho, consistente en acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas (art. 143.1 CE). El art. 2.4 del Estatuto se referiría a uno de los pueblos de España a los que la Constitución protege en su preámbulo. La reseñada naturaleza política conduciría a afirmar la presencia en el texto constitucional del principio democrático en la base autonómica y la pertenencia a un Estado democrático de Derecho, pudiendo decirse que es la Constitución la que establece que los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña, que elige a la Asamblea y Gobierno autonómicos que la conforman, y cuya legitimidad se traslada así al resto de instituciones autonómicas.

d) Las alegaciones del Parlamento de Cataluña sobre este precepto se han vertido en sus razonamientos sobre la constitucionalidad de las referencias en el preámbulo a la nación catalana y a los ciudadanos de Cataluña [antecedente 18 D)].

20. a) El artículo 3.1 (Marco político) contempla el principio de bilateralidad en las relaciones del Estado con la Comunidad Autónoma, que se erige, para los demandantes, como un hilo conductor a lo largo de todo el Estatuto con el fin de perfilar un marco de relación «de igual a igual» que afecta al modelo autonómico mismo, basado en el principio cooperativo. En este punto el recurso se remite a las consideraciones generales dedicadas más adelante a la impugnación del título V del Estatuto [antecedente 111 A)].

b) Alega a este respecto el Abogado del Estado que la bilateralidad –única mención que se impugna, sin comprender la de otros principios– no está reñida con el principio cooperativo, como lo demostrarían diversos preceptos tanto del Estatuto (especialmente, arts. 174.1 y 2 ó 178.1) como de otras leyes. Y es que la cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas puede desarrollarse tanto en un marco bilateral como multilateral, según los casos. Así, sería evidente que existen asuntos y problemas que conciernen exclusivamente a una Comunidad Autónoma en su relación con el Estado y que pueden y deben ser tratadas bilateralmente. Por tal razón, el art. 5.2 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) prevé las Comisiones Bilaterales de Cooperación como «órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general». En cambio, las conferencias sectoriales son órganos de cooperación multilateral y carácter sectorial (art. 5.3 LPC). Podría ser inconstitucional bilateralizar lo que, de acuerdo con la norma suprema, deba ser asunto de cooperación multilateral o perjudicar indebidamente el interés de terceros con ocasión de decisiones bilaterales; pero no puede serlo afirmar que las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Cataluña se rigen tanto por el principio de bilateralidad como por el de multilateralidad, cada uno en su esfera. En cualquier caso, la cooperación es siempre voluntaria y no altera el orden de competencias (por todas, STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9).

c) Para el Gobierno de la Generalitat no es cierto que el art. 3.1 establezca la bilateralidad como criterio esencial de esas relaciones. En el precepto se menciona el principio de lealtad institucional, utilizado por la jurisprudencia constitucional (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7), se identifica a la Generalitat como Estado y se cita la multilateralidad. Sin embargo, todos estos principios serían ignorados en el recurso. También se rechaza el alegato de los recurrentes relativo a la intervención de otras Comunidades Autónomas en la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pretensión que ignoraría la regulación procedimental de los arts. 143, 147 y 151 CE, así como las previsiones de los Reglamentos del Congreso y del Senado, o la reciente jurisprudencia constitucional.

En cuanto a las relaciones establecidas conforme al principio de bilateralidad, sin perjuicio de la remisión a las alegaciones sobre la impugnación del título V del Estatuto [antecedente 111 c)], se alega que no pueden ser declaradas inconstitucionales cuando el Ordenamiento jurídico las contempla y regula en todos los ámbitos, desde el general de la Ley 30/1992, hasta la Comisión Mixta prevista en el art. 13 LOFCA para la fijación del fondo de suficiencia para cada Comunidad Autónoma.

d) Sobre la constitucionalidad del art. 3.1 del Estatuto, la representación del Parlamento de Cataluña se remite a lo que más adelante se recoge sobre el principio de bilateralidad [antecedente 111 d)]. En todo caso, se apunta que el citado precepto no se refiere a la bilateralidad como el único principio que rige las relaciones Generalitat-Estado, ni ésta, por sí misma, sería en todo caso inconstitucional, apareciendo establecida en múltiples ámbitos en la legislación vigente.

21. a) En el artículo 5 (Derechos históricos) se proclama que el autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, «que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la Disposición transitoria Segunda y otros preceptos de la Constitución […]». Para los recurrentes, el art. 147 CE no confiere al Estatuto catalán la facultad de actualizar derechos históricos, sino la de determinar la organización y competencias de la Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución; más específicamente, de acuerdo con lo que establece el art. 149.3 CE. La única posibilidad de que una Comunidad no foral utilice la historia como fuente de aprovisionamiento de competencias es la contemplada en el art. 149.1.8 CE respecto de los derechos civiles especiales. Por lo demás, admiten los actores, los redactores del precepto han sido conscientes de que los derechos históricos invocados sólo dan cabida a la regulación diferenciada del Derecho civil, pues las demás especialidades citadas son de orden cultural, educativo o institucional y tienen, una por una, justificación concreta en la Constitución, no en la historia.

b) El Abogado del Estado examina la cuestión dividiendo el precepto en tres partes. La primera se refiere a los derechos históricos como fundamento del Estatuto y, a diferencia de la propuesta del Parlamento de Cataluña, en ella el autogobierno de Cataluña no sólo se fundamenta en la Constitución, aludida mediante el adverbio «también», sino «en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana», tal como queda reflejado en el propio preámbulo del Estatuto. En consecuencia, el Estatuto cuenta con una legitimación normativa y otra legitimación histórico-política. Este enunciado pondría de relieve que la doble legitimación opera en planos muy diversos, aunque, a efectos jurídicos, lo decisivo es el fundamento constitucional, por lo que, interpretada de este modo, la invocación de los derechos históricos carecería de aptitud jurídica para violar algún precepto o principio constitucionales. La segunda parte del precepto declara que los repetidos derechos históricos, instituciones seculares y la tradición jurídica catalana han quedado incorporados al Estatuto, que los actualiza, de modo que el único problema constitucional relevante sería enjuiciar con referencia a preceptos particulares del nuevo texto estatutario si esta labor se ha hecho dentro de la Constitución o contra ella, teniendo en cuenta que la misma deberá realizarse necesariamente en relación con materias sobre las cuales pueda actuar la competencia autonómica. Pero la consignación de que lo histórico y secular se actualiza por la vía establecida en el Estatuto supondría una resuelta afirmación de voluntad constitucional, ya que mediante la incorporación y actualización estatutarias se viene a potenciar el fundamento normativo (constitucional) del Estatuto y a desplazar a un plano político la invocación de los derechos históricos y las instituciones seculares. Finalmente, la cita de preceptos constitucionales sería, para el Abogado del Estado, una muestra más de voluntad constitucional, y, así, si los derechos históricos se amparan en el art. 2 CE, quiere decirse que el fundamento constitucional para su incorporación y actualización es el derecho a la autonomía que comparten todas las nacionalidades y regiones, sin olvidar que la disposición transitoria segunda de la Constitución tomó en cuenta la aspiración de autonomía expresada en plebiscito en determinados territorios peninsulares hace unos 70 años (Estatuto catalán de 15 de septiembre de 1932). Por último, entre los «otros preceptos» de la Constitución que no se identifican podrían incluirse los arts. 3.3, 46 ó 149.1.8, que implícitamente acogen hechos diferenciales lingüísticos, culturales y jurídicos. Por último, sostiene el Abogado del Estado que la posición singular de la Generalitat no equivale a un privilegio (art. 138.2 CE), aduciendo que, si la Constitución reconoce en su art. 3 la existencia de varias lenguas españolas y se refiere al patrimonio histórico cultural y artístico «de los pueblos de España», implícitamente está admitiendo una posición singular a las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y cultura en esa lengua, y lo mismo ocurre, obviamente, con los derechos civiles propios (art. 149.1.8 CE). Y, por implicación, quedaría totalmente justificada la posición singular en lo que se refiere a la proyección de lengua, derecho y cultura propios en la esfera educativa y en el sistema institucional.

c) Sostiene el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que la referencia a los derechos históricos es perfectamente constitucional, remitiéndose a las alegaciones formuladas en relación con el preámbulo (antecedente 17). Sin perjuicio de esa remisión se pone de manifiesto que los recurrentes obvian la utilización en el precepto, del adverbio «también», olvido tanto más relevante cuanto que, según se declara expresamente en el art. 5, el «Estatuto incorpora y actualiza» los derechos históricos «al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución». Además, se reseña que en la demanda se impugna sólo, con el ya indicado olvido, la primera frase del artículo, pese a reconocerse la regulación diferenciada del Derecho civil, sin que tampoco se reputen inconstitucionales las menciones a la lengua, la cultura, la educación o las instituciones.

d) Para el Parlamento de Cataluña, la constitucionalidad de la enumeración del art. 5 sólo habría de justificarse cuando la atribución estatutaria de una competencia por el legislador estatal, o en el momento de su desarrollo por el legislador autonómico, invadiera zonas protegidas por la legislación básica; la referencia a los derechos históricos no constituiría per se un título atributivo de competencias, sino una referencia general dotada de una posible virtualidad interpretativa para los poderes públicos.

22. El artículo 6 (La lengua propia y las lenguas oficiales), en sus apartados 1, 2, 3 y 5, regula el catalán como lengua propia de Cataluña y, como tal, de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, así como lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje de la enseñanza. Impone, asimismo, el deber de conocer el catalán a los ciudadanos de Cataluña. El precepto se detalla en el capítulo III del título I, así como en los arts. 50 (fomento y difusión del catalán), 102 (acreditación del conocimiento del catalán por el personal de la Administración de justicia en Cataluña) y 147.1 b) (provisión de Notarías y Registros en Cataluña).

Alegan los Diputados recurrentes que del art. 3 CE se desprende que el castellano es la única lengua oficial del Estado –entendiéndose por Estado el conjunto de los poderes públicos, con inclusión de los autonómicos y locales (STC 82/1986, de 26 de junio)– y que sólo a ella se refiere el deber de conocimiento. La cooficialidad de las demás lenguas españolas lo es respecto a los poderes públicos radicados en el territorio autonómico (STC 82/1986) y su establecimiento queda reservado a los Estatutos de Autonomía, cuya potestad reguladora en materia de lengua se enmarca, para los demandantes, en las siguientes coordenadas constitucionales: a) El Estado carece de título competencial específico para establecer una regulación general de las lenguas territoriales (SSTC 82/1986 y 83/1986, de 26 de junio); b) La competencia autonómica en la materia es, por tanto, general, si bien el carácter horizontal de las regulaciones de derechos y deberes al uso de una lengua supone que necesariamente se vean afectadas materias que son de la competencia del Estado. Siendo, por tanto, inevitable que el ejercicio de la competencia autonómica en materia de normalización lingüística incida en materias también acotadas por otros títulos reservados al Estado, tal incidencia no puede convertirse en una sustitución de la regulación o usurpación de las competencias para establecerla; c) Cuando el Estado tiene una competencia sustantiva también le corresponde la competencia para regular el uso de la lengua en ese ámbito material (STC 87/1997, de 24 de abril); d) El conocimiento de una lengua cooficial puede evaluarse en las pruebas de acceso a la función pública, pero su valor y grado de exigencia dependen de la legislación estatal, no de la legislación autonómica reguladora de la cooficialidad (SSTC 83/1986 y 84/1986, de 26 de junio; y 105/2000, de 13 de abril, en relación con la Administración de justicia; 123/1988, de 23 de junio, Fuerzas Armadas; 82/1986, de 26 de junio, Administraciones públicas en general).

Delimitado el alcance de la competencia autonómica en relación con la lengua propia, el recurso se detiene en el examen de sus límites más sustanciales. La primera cuestión que se plantea es si cabe imponer la obligación de conocer una lengua cooficial, recordándose a este respecto que en los debates constituyentes se rechazó una enmienda en tal sentido. De esos antecedentes y del propio tenor del art. 3.1 CE puede deducirse, a juicio de los demandantes, que los Estatutos de Autonomía no pueden establecer aquella obligación. El Tribunal ha admitido, ciertamente, que la legislación infraestatutaria establezca el deber de conocer el catalán (STC 337/1994, de 23 de diciembre), pero circunscribiendo ese deber al conocimiento del catalán «como área y materia de enseñanza obligatoria», afirmando que como deber de conocimiento general ni viene impuesto por la Constitución ni es inherente a la cooficialidad. Por otra parte debe distinguirse entre las medidas legislativas conducentes a la promoción de la lengua cooficial, indispensables para que los ciudadanos puedan ejercitar su derecho a utilizar cualquiera de las dos lenguas que gozan de oficialidad y dirigidas a los poderes públicos, y la imposición obligatoria del uso de la lengua en las relaciones entre particulares. La cooficialidad obliga a los poderes públicos, pero para los ciudadanos es un simple derecho utilizar cualquiera de las lenguas declaradas oficiales en el territorio en sus relaciones con los poderes públicos. Consideración ésta que es extensible a todos los supuestos en que se establecen regulaciones que pueden afectar a las empresas y su relación con los consumidores y usuarios, tal y como prescriben, entre otros, los arts. 33, 34 y 50 (apartados 4 y 5) del Estatuto. Por un lado afectan al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) y a la libertad de empresa (art. 38 CE), pero también pueden constituirse en obstáculo a la libre circulación de personas y mercancías (art. 139.2 CE).

Las regulaciones autonómicas de la lengua –continúa el escrito de recurso–, en la medida en que deben respetar las competencias estatales, también han de permitir la libertad de configuración del legislador del Estado en orden a orientar la regulación de la materia que le compete. En este sentido sería expresiva la cuestión de la lengua en la enseñanza, en la que, partiéndose de que no hay un derecho constitucional a optar por una u otra lengua (STC 337/1994, de 23 de diciembre) y de que el legislador autonómico disfruta de un margen de decisión para configurar el modelo lingüístico educativo, es claro que la regulación autonómica depende del marco general que establezca la legislación del Estado, a la que corresponde establecer los principios generales del sistema educativo. Por último, sobre la regulación estatutaria de la cooficialidad lingüística existen otros límites más generales. Así, los Estatutos no pueden imponer la oficialidad exclusiva de la lengua propia; además, el uso monopolístico de un idioma en un territorio determinado sería contrario al derecho a utilizar el castellano.

23. El Abogado del Estado alega en defensa de la constitucionalidad del precepto que su apartado 1 califica al catalán como «lengua propia de Cataluña». Propia significa lengua peculiar o privativa de la Comunidad Autónoma, la que históricamente se ha desarrollado en Cataluña como medio de comunicación y de cohesión cultural, equivaliendo a «la lengua de la Comunidad Autónoma» a que se refiere el art. 148.1.17 CE. Desde el punto de vista social podría decirse que, actualmente, los catalanes tienen dos lenguas propias, el catalán y el castellano, puesto que siguen teniendo este último idioma como lengua materna casi la mitad de los habitantes de Cataluña, pero si nos atenemos a la historia de una y otra lenguas, es indiscutible la exactitud de afirmar que la lengua propia de Cataluña es el catalán y así lo ha aceptado la doctrina constitucional (por ejemplo, SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FFJJ 6 a 11 y 21; y 87/1997, de 24 de abril, FJ 3).

Argumenta el Abogado del Estado que si el catalán es lengua propia de Cataluña no se le puede negar su carácter de lengua de uso normal –es decir, «lengua usual o habitual» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 21)– en las Administraciones públicas y en los medios de comunicación públicos. Además, el precepto impugnado la declara de uso preferente en relación con éstos, lo que se conciliaría con la cooficialidad del castellano y con el pluralismo lingüístico queridos por el constituyente para Cataluña y para otras Comunidades con lengua propia, en tanto que medio proporcionado «para corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente» y para impedir que el catalán «ocupe una situación marginal o secundaria» (STC 337/1994, FFJJ 8 y 10). No corresponde aquí dilucidar si subsiste o no la situación de desequilibrio en contra del catalán heredada históricamente que justifica la imposición estatutaria del uso preferente del mismo por Administraciones y medios públicos, pues la carga de justificar que esa situación no existía y que la preferencia reconocida no puede considerarse ya proporcionada correspondía a los recurrentes, cuya demanda no dice nada sobre el particular. Por tanto, hay que entender, a juicio del representante del Gobierno, que el uso preferente del catalán se justifica como medio proporcionado para corregir aquella situación, aunque, en cualquier caso, no podría entrañar nunca que haya de ser utilizado como lengua única en las relaciones de los ciudadanos con los centros docentes (y por extensión con las Administraciones públicas en Cataluña y los medios públicos de comunicación), ni en las de estos con aquéllos, con el consiguiente desconocimiento o exclusión del castellano (STC 337/1994, FJ 21). Este mínimo constitucional de protección del castellano podría entenderse recogido en los arts. 32 y 33.1 del Estatuto, debiendo recordarse que tanto el art. 6.2 como el 32 reconocen el derecho a usar las dos lenguas oficiales en Cataluña, con prohibición de discriminación «por el uso de una u otra lengua», recogiéndose así plenamente la doctrina constitucional de la STC 337/1994, FJ 6.

Por lo que se refiere a la última determinación del apartado 1 discutida en el recurso de inconstitucionalidad (el catalán como lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza), defiende el Abogado del Estado su constitucionalidad a partir de las consideraciones y los límites establecidos en la STC 337/1994, de 23 de diciembre, FFJJ 9, 10 y 11.

En cuanto al apartado 2 del art. 6, del que, según afirma el Abogado del Estado, sólo puede considerarse impugnada la imposición a los ciudadanos de Cataluña del deber general de conocer el catalán, comienza sus alegaciones refiriéndose a que sólo existe deber constitucional general de conocer del castellano, que el art. 3.1 CE impone a todos los españoles, lo que distingue este idioma de «las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto de las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3). Por su parte el art. 3.2 CE habilita al Estatuto para declarar como oficial la lengua regional, oficialidad que, en principio, sólo crea derechos a favor de sus hablantes. Ahora bien, el aseguramiento del derecho a utilizar la lengua propia se puede habilitar para la imposición de deberes jurídicos en relación con esa lengua, ejemplo de los cuales son el deber escolar y el deber docente que acepta, en relación con el catalán, la STC 337/1994, FJ 12, de manera que es indudable el deber de conocer la lengua catalana como área o materia obligatoria (FFJJ 14 y 16). Y el deber de hacer del catalán vehículo de expresión normal en los centros docentes se vincula directa y exclusivamente con la finalidad de normalización del uso de catalán y no cabe considerar que dé lugar a la creación de un entorno idiomático forzado (STC 337/1994, FJ 21). Actualmente el deber escolar en relación con las lenguas cooficiales se desprende de varios preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

De forma inversa, el deber constitucional de conocer el castellano no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano, según se indica en la STC 337/1994, de 23 de diciembre, que en su fundamento jurídico 17 distingue cuidadosamente estos deberes idiomáticos parciales del deber general de conocer la lengua propia de la Comunidad Autónoma en el ámbito general de las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos. La STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2, consideró inconstitucional el art. 1.2 de la Ley 3/1983 del Parlamento de Galicia, que imponía a los gallegos el deber de conocer el idioma gallego, estableciendo la doctrina de que tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega, y que no es discriminatorio respecto de los ciudadanos la existencia de un deber de conocimiento del castellano y la inexistencia del mismo deber respecto del gallego. No obstante, a juicio del Abogado del Estado, a pesar de la doctrina establecida en dicha Sentencia, resultaría clara la constitucionalidad del

precepto estatutario impugnado, de acuerdo con las siguientes consideraciones: a) La STC 84/1986 declaró la inconstitucionalidad del deber de conocer el gallego en relación con una Ley autonómica, pero ahora es un Estatuto de Autonomía el que establece este deber, siendo la norma constitucionalmente llamada para fijar el alcance de la cooficialidad (art. 3.2 CE); b) La imposición por el art. 3.1 CE del deber de conocer el castellano carece de significado prohibitivo en relación con la posible imposición estatutaria del deber de conocer la lengua regional; c) El deber de conocer el catalán se concilia con el derecho y deber de conocer y poder usar el castellano. De manera redundante e innecesaria, pero con voluntad explícita de mostrarse plenamente respetuoso con un principio constitucional, el Estatuto así lo reconoce en el art. 6.2 d) El deber general de conocer el catalán prolonga el deber escolar respecto a la lengua propia que no es inconstitucional. En efecto, tras casi un cuarto de siglo de modelo de conjunción lingüística, es perfectamente razonable dar por supuesto un conocimiento generalizado del catalán en esa Comunidad. Además, los deberes lingüísticos generales sólo valen como presunción de conocimiento (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3), y ceden siempre ante el ejercicio del derecho de opción lingüística acogido en los arts. 6.2, 32 y 33. 1 del Estatuto.

Respecto de la impugnación del apartado 3, señala el Abogado del Estado que no se encuentra en el recurso ningún argumento referido específicamente al mismo, por lo que debe desestimarse sin más su impugnación. En cualquier caso, alega que el precepto discutido contiene un mandato a la Generalitat y al Estado para actuar en pro del reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y utilización del mismo en organismos internacionales y en tratados de contenido cultural o lingüístico, mandato que puede quedar amparado por la habilitación contenida en el art. 3.2 CE respecto a la oficialidad de las lenguas regionales, y, en principio, nada impide que pueda encontrar reconocimiento en las esferas europea y exterior, especialmente en actuaciones de la Comunidad Autónoma en uno y otro ámbito. En cualquier caso, este mandato promocional en beneficio del catalán tendría el límite de que, por decisión del constituyente, el Estado español tiene un único idioma oficial, el castellano, cuya posición constitucional no puede ser desconocida ni menoscabada mientras el art. 3.1 CE no sea modificado.

Tampoco encuentra el representante del Gobierno argumentos de inconstitucionalidad especialmente dirigidos contra el apartado 5 del art. 6, por lo que, sin más, el recurso debería ser desestimado en este punto. Añade el argumento de que es notorio que en el Valle de Arán se usa una variedad o dialecto del gascón, cuyo dominio lingüístico se encuentra situado casi íntegramente en el territorio de la vecina República francesa. A la vista de ello cabe considerar al aranés como «lengua española» minoritaria, que puede ser declarada oficial en el Estatuto (art. 3.2 CE) y que merece especial respeto y protección (art. 3.3 CE). Por ello no podría dudarse de la corrección constitucional de calificarlo como lengua propia de Arán ni de concederle oficialidad de acuerdo con el Estatuto y las leyes de normalización lingüística.

24. A juicio del Ejecutivo catalán la impugnación del art. 6 merece especial atención, pues con ella se introduciría una de las cuestiones más relevantes del recurso, la lingüística, que se proyecta también sobre los arts. 33 a 36, 50.4 y 5, 102 y 147.1 a) del Estatuto. Se pone de manifiesto que, por el contrario, en el recurso no se incluye ninguna alusión al art. 32, donde se establece la no discriminación por razones lingüísticas, o al art. 143, sobre competencia en la materia de lengua propia. Teniendo en cuenta ese marco general, la respuesta a la impugnación del art. 6 incluye consideraciones globales o de carácter principial, que luego pueden proyectarse sobre los restantes artículos.

Específicamente sobre el art. 6 señala el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que aun cuando se mencionan los apartados 1, 2, 3 y 5, en la demanda sólo se trata el apartado 2, por lo que cabría entender que los restantes han de quedar fuera del enjuiciamiento.

Como premisa de la respuesta al fondo del recurso se declara que es incontestable que el castellano es la lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE), como también lo es que la oficialidad de las demás lenguas españolas responde a la expresa previsión del propio constituyente (art. 3.2 CE). Este último precepto se remite a lo que acuerden los respectivos Estatutos, remisión que dio lugar en su momento al art. 3.2 del Estatuto de 1979 y que ahora debe entenderse hecha al art. 6 del Estatuto recurrido. A todo ello se añadiría el art. 3.3 CE, que contempla las lenguas como parte del patrimonio cultural.

Niega el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que del régimen de cooficialidad lingüística establecido, en varias Comunidades Autónomas, según las previsiones constitucionales, derive en absoluto la primacía del castellano, según se afirma en la demanda. Esta primacía no puede ser el correlato de su mayor presencia territorial y, en el caso concreto de Cataluña, no existe una lengua que sea más oficial que la otra. Se destaca que la asignación de oficialidad a una lengua es independiente de su realidad sociológica y significa su reconocimiento por los poderes públicos como medio de comunicación entre ellos y en sus relaciones con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. De este reconocimiento se deriva la plena validez jurídica de los actos realizados en cualquiera de las lenguas oficiales y la aplicación del criterio del territorio como delimitador de la oficialidad, independientemente del carácter estatal, en sentido estricto, autonómico o local de aquellos poderes públicos (STC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 2 y 3). Conforme a la doctrina constitucional, debería entenderse que el Estado carece de título competencial específico para establecer un régimen general de las lenguas oficiales, que el régimen de cooficialidad lingüística en algunas partes del territorio no contradice el principio de igualdad del art. 139.1 CE, que la competencia para la regulación del alcance, usos y efectos de la cooficialidad corresponde a las Comunidades Autónomas, y que es inevitable que el ejercicio de esta competencia incida sobre otros títulos estatales, aunque esta incidencia no suponga sustitución, sino ejercicio compatible con la distribución competencial en otras materias.

A este respecto se señala que en la STC 87/1997, de 24 de abril, se niega que desde la competencia autonómica pueda imponerse una regulación lingüística, lo que no significa que no se pueda incidir en el título estatal. Una eventualidad que ya contempló la paradigmática STC 82/1986, de 26 de junio, en su FJ 8, cuyos criterios fueron luego reiterados en la STC 74/1989, de 24 de abril, FJ 3, de manera que la determinación del alcance de la cooficialidad de la lengua propia por la Comunidad Autónoma incluiría la enunciación del deber de todos los poderes públicos radicados en ella de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida. Como colofón de las alusiones a la jurisprudencia constitucional se recuerda que, conforme al principio de lealtad constitucional, el ejercicio de las propias competencias debe hacerse, no sólo respetando, sino también facilitando el de las ajenas, buscando la articulación e integración de los diferentes títulos concurrentes (SSTC 40/1998, de 19 de febrero; y 151/2003, de 17 de julio).

Respecto del deber de conocer el catalán sostiene el Gobierno de la Generalitat que su establecimiento en el art. 6.2 impugnado no es contrario al art. 3.1 CE. Este precepto constitucional recoge un deber de conocimiento del castellano, del que únicamente podría inferirse que sólo esta lengua tiene constitucionalmente establecido un deber de conocimiento en todo el territorio español, sin que, frente a lo sostenido en la demanda, sea posible llegar más allá, porque el silencio sobre las demás lenguas españolas no puede tener efectos excluyentes. En particular, si se piensa que este precepto también refiere en exclusiva al castellano el derecho al uso en todo el territorio nacional. Visto desde su envés, una cosa sería que el derecho al uso del catalán o el deber de conocerlo no puedan conceptuarse como un derecho o un deber constitucional y otra muy distinta que no puedan ser un derecho y un deber estatutarios.

Además, el art. 3.2 CE, después de admitir la cooficialidad lingüística en distintas partes del territorio, remite su regulación concreta a las respectivas normas estatutarias, quedando el legislador estatuyente expresamente habilitado para articular la adecuada respuesta normativa. Esta habilitación implicaría, por la pluralidad de sus destinatarios, la inexistencia de un modelo uniforme sobre el alcance y efectos de la cooficialidad. Ciertamente, en los primeros textos estatutarios la regulación habría sido un tanto incompleta, procediéndose a la simple declaración de oficialidad de la lengua propia y poniéndose el acento en la función de fomento para lograr su normalización. Así se apreciaría en el art. 3 del Estatuto de 1979, donde se expresa la voluntad de llegar a un trato igualitario de las dos lenguas oficiales en lo que se refiere a derechos y obligaciones de los catalanes. Ahora bien, esta aspiración no podría posponerse indefinidamente. En concreto, no podría ser idéntica la regulación cuando, según los datos del Anuario Estadístico de Cataluña referidos a 2006, el catalán es entendido por el 94,48 por 100 de la población residente en Cataluña. Por ello, el estatuyente de 2006 habría considerado llegado el momento políticamente oportuno de proclamar la igualdad jurídica de las dos lenguas oficiales, sin discriminación para ninguna de ellas. Uno de los objetivos que se perseguirían con la inclusión del deber de conocimiento del catalán sería el de igualar en dignidad a las lenguas cooficiales. El derecho y el deber de conocimiento se predicarían de manera idéntica para ambas lenguas, aunque sólo afectaría a los ciudadanos de Cataluña. Ahora bien, el deber de conocimiento tanto del catalán como del castellano no serían deberes en un sentido jurídico estricto, sino presunciones jurídicas de conocimiento de la lengua que pueden desvirtuarse mediante prueba en contrario. Se trataría, igualmente, de deberes que pueden ceder frente al ejercicio de ciertos derechos o en situaciones en las que prima la seguridad jurídica y que no incluyen elementos coactivos.

Este deber de conocimiento, como se reconoce en la demanda, sólo se ha establecido para la enseñanza, a cuyo término se requiere la acreditación del conocimiento suficiente de las dos lenguas y para los ámbitos en los que resulta necesario preservar los derechos lingüísticos de los ciudadanos, como las Administraciones públicas o la información y atención a los consumidores y usuarios, de forma siempre adecuada

y proporcional (arts. 33, 34 y 35 EAC). En conclusión, la definición del deber contenida en el art. 6.2 no sería contraria a la Constitución ni resultaría discriminatoria, pues, como se indica en su inciso final, «no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua». A mayor abundamiento, como no se formula reproche alguno a la frase «los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber», sería ocioso razonar sobre su plena conformidad con el mandato dirigido a los poderes públicos por el art. 3.3 CE de cara a la protección de las diferentes modalidades lingüísticas de España.

Siguiendo el esquema de la demanda, se abordan los tres límites constitucionales identificados por los recurrentes en la regulación de la lengua propia. En primer lugar, que la única circunstancia que puede legitimar la coacción externa que supone la imposición del uso de la lengua en las relaciones entre particulares es la protección del derecho de otro ciudadano, exigiéndose, en todo caso, proporcionalidad entre ambos derechos. Este límite se transgrediría, al decir de los recurrentes, en los arts. 33, 34 y 50.4 y 5. Sin embargo, ellos mismos vendrían a reconocer la posibilidad de que exista una intervención legítima, por lo que se tratará de valorar la adecuación, justificación y proporcionalidad de las concretas medidas adoptadas, pero ello no puede ser motivo para negar toda intervención pública en el ámbito lingüístico que afecte al sector empresarial. En segundo lugar se dice que las regulaciones autonómicas de la lengua deben respetar las competencias estatales y permitir la libertad de configuración del legislador estatal, citándose al respecto la STC 337/1994, de 23 de diciembre, donde se admite que el legislador autonómico disfruta de un margen de decisión para configurar el modelo lingüístico educativo. A esta cita se añade la afirmación de que la regulación de la lengua de enseñanza en la legislación autonómica depende del marco general que establezca la legislación dictada por el Estado; afirmación formulada en abstracto, pues no se vincula al art. 6 ni a ningún otro precepto estatutario, por lo que no pasaría de ser una advertencia general y preventiva. Por último, se habla de la existencia de otros límites más generales, de los que únicamente se examina la imposibilidad de establecer el monopolio lingüístico a partir del adverbio «también» recogido en el art. 3.2 CE. Tampoco este límite podría entenderse transgredido porque el estatuyente de 2006, al igual que el de 1979, aunque sólo predica del catalán la cualidad de lengua propia de Cataluña, en sentido descriptivo o sociológico, a efectos jurídicos reconoce expresamente la oficialidad de ambas lenguas, proscribiendo, además, la discriminación por motivos lingüísticos (art. 32) y esta prohibición goza de las garantías recogidas en los arts. 37 y 38.

En conclusión, la regulación de la cooficialidad del art. 6 cumpliría con la función constitucional atribuida al legislador estatuyente por el art. 3.2 CE, sin que pudiera ser valorada con los mismos criterios que se emplearían para una eventual ley de normalización lingüística porque estamos ante una norma llamada a integrarse en el bloque de constitucionalidad, mereciendo, por tanto, un trato deferente.

25. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña agrupa en un amplio apartado todas las que se realizan en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados relacionados con el régimen jurídico de la oficialidad lingüística. Comienza refiriéndose al art. 6 del Estatuto, como norma introductoria y general sobre el modelo lingüístico adoptado, para invocar la causa de inadmisión consistente en la falta absoluta de argumentación en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad respecto a la impugnación de los apartados 1, 3 y 5 de este artículo, que debería considerarse decaída.

En cuanto al apartado 2 del art. 6, se alega que impone a los ciudadanos de Cataluña el deber de conocimiento del catalán, igualando la situación de esta lengua con la del castellano. Tal previsión no constituiría una novedad absoluta, ya que implícitamente se contemplaba en el Estatuto de 1979, que pretendía alcanzar la igualdad entre ambas. En 1980 no se establecía el deber de conocimiento de manera inmediata debido a la situación real en la que se encontraba esta lengua en aquel momento, que habría podido suponer una discriminación. Tras veinticinco años de aplicación de políticas lingüísticas se habría llegado a la situación en la que puede establecerse la igualdad plena entre las dos lenguas y, en consecuencia, entre los hablantes de una y otra, sin que ello supusiera discriminación alguna, tal y como dispone el propio Estatuto. La previsión estatutaria no contravendría al art. 3 CE, pues el deber general de conocimiento del castellano no impide el establecimiento de un deber análogo para los residentes en una parte del territorio español, decisión que competería al Estatuto de Autonomía, como norma que debe determinar el contenido del régimen de oficialidad de la lengua del territorio respectivo. La Constitución se remitiría al legislador estatutario para la determinación concreta de la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano, tal y como reconocería la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 1.

El Parlamento catalán entiende que la disposición en cuestión tampoco es contradictoria con la jurisprudencia. A su parecer, la doctrina de la STC 84/1986, de 26 de junio, no sería aplicable porque la norma entonces declarada inconstitucional se contenía en una Ley autonómica y no en una disposición con rango estatutario. La STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 14, de otra parte, reconoce como indudable el deber de conocer la lengua catalana como área o materia obligatoria de enseñanza en los planes de estudio para quienes estudian en los centros educativos de Cataluña. La nueva disposición estatutaria podría interpretarse en ese sentido, como un deber de «saber» la lengua, que se concretaría en la potestad administrativa de imponer el aprendizaje obligatorio de la misma.

Junto a ella cabría otra interpretación, que partiría de la jurisprudencia que ha entendido que el contenido del deber de conocimiento del castellano es equivalente a una presunción de conocimiento (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3), desvirtuable mediante prueba en contrario, bastando incluso la simple alegación cuando está en juego un derecho fundamental (STC 74/1987, de 25 de mayo, FJ 3). A juicio de la representación del Parlamento de Cataluña, no es desproporcionado establecer un deber análogo respecto del catalán. Adicionalmente se apunta un posible contenido de este deber de conocimiento, sintetizado en la imposibilidad de alegar desconocimiento de la lengua frente a las notificaciones de actos emanados del poder público. En todo caso, este Tribunal no habría descartado de manera categórica y rotunda la posibilidad de establecer un deber de conocimiento de una lengua oficial distinta del castellano en un Estatuto de Autonomía.

Por lo que hace al resto de los apartados recurridos del art. 6, el escrito de alegaciones indica que el apartado 1, al establecer que el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas de Cataluña, no excluye el uso del castellano en tales ámbitos, sino que se limita a reconocer el uso habitual y preferente del catalán, de la misma manera que sucede con el castellano en la Administración pública estatal en Cataluña, sin afectar al derecho a usar el castellano ante las Administraciones públicas de Cataluña.

El apartado 3 impone un mandato de actividad de acción exterior dentro de los límites y en los ámbitos competenciales que le corresponden al Estado y la Generalitat, sin imponer un resultado, sino tan sólo un objetivo.

Finalmente, el apartado 5 del art. 6 se limita a la mera declaración de oficialidad del aranés, lo que resultaría compatible con el art. 3.2 CE, ya que se trata de una lengua hablada en el territorio autonómico de Cataluña.

26. a) El artículo 7 (La condición política de catalanes) establece en su párrafo primero que gozan de la condición «política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña». El párrafo segundo también utiliza el concepto de ciudadanía. El recurso se remite aquí a lo argumentado en relación con el preámbulo (antecedente 15).

b) También el Abogado del Estado entiende que la cuestión ha quedado contestada en su alegación frente a la impugnación del preámbulo (antecedente 16).

c) El Gobierno de la Generalitat, por su parte, alega que no hay aquí novedad alguna respecto del Estatuto de 1979, como tampoco por comparación con otros textos estatutarios. Y los efectos de la condición política serían los propios de la ciudadanía, como también sucede en el art. 17 del Tratado de la Comunidad Europea, relativo a la ciudadanía de la Unión. Saliendo al paso de las alegaciones contenidas en el recurso se afirma que el precepto estatutario no induce a confusión con la ciudadanía española, ni implica asunción de derechos políticos estatales distintos, sino que reitera la regulación necesaria, y ya existente hasta ahora, que determina a quién corresponden los derechos de participación política previstos en el artículo 23 CE cuando se refieren al cuerpo electoral autonómico.

d) Las alegaciones del Parlamento de Cataluña sobre este precepto se han vertido en sus razonamientos sobre la constitucionalidad de las referencias en el preámbulo a la nación catalana y a los ciudadanos de Cataluña (antecedente 18).

27. a) El artículo 8 (Símbolos de Cataluña) se refiere en su párrafo primero a los «símbolos nacionales» de Cataluña, lo que se impugna con remisión a los argumentos esgrimidos en la impugnación del empleo del término «nación» en el preámbulo (antecedente 15). Además, se alega que se produce aquí una contradicción textual con el art. 4.2 CE, que permite que los Estatutos reconozcan banderas y enseñas propias, pero estos símbolos lo son «de las Comunidades Autónomas» y no de una nación distinta de la española.

b) Afirma el Abogado del Estado, por su parte, que hay un doble argumento demostrativo de que el uso del adjetivo «nacionales» por el art. 8 no es inconstitucional. En primer lugar se aduce que Cataluña es, constitucionalmente, una nacionalidad (art. 2 CE), que es el término constitucional para lo que, en la perspectiva interna autonómica, son naciones o «realidades nacionales», de manera que podría hablarse de símbolos nacionales para referirse a los símbolos de una nacionalidad en sentido constitucional. Por otra parte, el precepto estatutario no haría más que elevar de rango y de dignidad un uso de «nacional/nacionales» ya presente en el ordenamiento catalán desde hace tiempo (así, la Ley 1/1980, de 12 de junio, declara el 11 de septiembre «Fiesta Nacional» de Cataluña; el art. único de la Ley 1/1993, de 25 de febrero, se refiere al himno nacional de Cataluña; el Decreto 19/1979, de 16 de abril, creó el Consejo Nacional de la Juventud; el Decreto 107/1981, de 16 de enero, crea el Archivo Nacional de Cataluña; el Decreto 51/1991, de 4 de marzo, aprueba los Estatutos del Museo Nacional de Arte de Cataluña). Son decenas las leyes y disposiciones administrativas que usan el adjetivo «nacional» o su plural en vez de «catalán» o su plural. Ninguna de estas leyes o disposiciones ha sido jamás recurrida o impugnada ante este Tribunal imputándoseles un uso constitucionalmente inadecuado del adjetivo nacional.

c) Para el Ejecutivo catalán, los recurrentes olvidan que también comparte la raíz «nación» el término «nacionalidad», empleado por el art. 2 CE y olvidado en la demanda. Así, cuando el art. 4.2 CE habla de las «banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas» debería tenerse presente que éstas son «nacionalidades y regiones» que han ejercido el derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 CE y que, por tanto, los símbolos serán los que mejor se adapten a su «identidad histórica» [art. 147.2 a) CE] como nacionalidad y como región. Por tanto, y sin perjuicio de remitirse a los argumentos ya empleados en defensa del uso del término «nación» en el preámbulo (antecedente 17), el Gobierno de la Generalitat concluye aseverando que la calificación de los símbolos como nacionales o regionales no perturba el texto constitucional ni induce a confusión con los símbolos estatales españoles.

d) Las alegaciones del Parlamento de Cataluña sobre este precepto se han vertido en sus razonamientos sobre la constitucionalidad de las referencias en el preámbulo a la nación catalana y a los ciudadanos de Cataluña (antecedente 18).

28. a) El artículo 11 (Arán) reconoce el autogobierno del pueblo aranés. Sería inconstitucional, en opinión de los recurrentes, por dos motivos: de un lado, porque utiliza de nuevo la expresión «ciudadanos de Cataluña»; de otro, porque reconoce a esos ciudadanos la facultad soberana de decidir sobre el autogobierno de territorios infracomunitarios, siendo así que las autonomías infracomunitarias son las definidas en los arts. 140 y 141 CE y se corresponden con un patrón general que sólo puede ser excepcionado del modo que establece el art. 141.3 CE o de acuerdo con el art. 152.3 CE. Siendo posible que Arán encaje en alguna de esas categorías, no sería dudoso que su pretendida posición autonómica no deriva del reconocimiento del pueblo catalán, sino de la regulación que el Estatuto establezca en relación con dicho territorio, siempre dentro del marco de lo que permiten los preceptos constitucionales citados.

b) Advierte el Abogado del Estado de que ya la disposición adicional primera del Estatuto de 1979 preveía un régimen peculiar para Arán, tal y como hacen ahora los arts. 11 y 94, este último no recurrido (como tampoco la disposición adicional quinta, que ordena la revisión y modificación del régimen especial de Arán para adaptarlo al nuevo Estatuto). Según el art. 1.2 de la vigente Ley catalana 16/1990, Arán es una entidad local territorial determinada por la agrupación de los territorios de varios municipios y ha gozado a lo largo de los siglos de una cierta identidad propia, cultural, histórica, geográfica y lingüística. Por lo tanto, es una agrupación de municipios diferentes de las provincias que el art. 141.3 CE permite crear y cuyo establecimiento encomienda precisamente a los Estatutos el art. 152.3 CE. En fin, el art. 42.1 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) dispone que «las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito». De acuerdo con ello, sostiene el Abogado del Estado que no puede prosperar ninguno de los reproches de inconstitucionalidad que se dirigen al art. 11.2, pues, además de que el giro «ciudadanos de Cataluña» no incorpora pretensión alguna soberana en rivalidad con el pueblo español, el reconocimiento por parte del pueblo y las instituciones catalanas de la singularidad de Arán se plasma justamente en el Estatuto, que es la norma en que se fundamenta la peculiaridad administrativa del Valle al amparo de los arts. 141.3 y 152.3 CE. Esto es, el otorgamiento de un régimen especial para Arán tiene por único fundamento jurídico el Estatuto de Autonomía sobre la base de la Constitución.

c) El Gobierno de la Generalitat alega que el art. 141.3 CE permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia y el art. 152.3 CE habilita a los Estatutos para que puedan establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica mediante la agrupación de municipios limítrofes. De estos preceptos constitucionales se desprendería que los Estatutos son las normas idóneas para contemplar tales entes territoriales.

En el caso de Cataluña, el Estatuto de 1979 ya hacía referencia a la singularidad del Valle de Arán en su disposición adicional primera, desarrollada por la Ley del Parlamento de Cataluña 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán, al que se define como entidad territorial con personalidad jurídica propia formada por la agrupación de determinados municipios (art. 1.2). Los recurrentes no discutirían tanto el reconocimiento de la singularidad de Arán cuanto la proclamación de que los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas reconocen a Arán (art. 11.2), sin prestar atención a que el Estatuto es la norma aprobada por los ciudadanos de forma directa y de sus instituciones y la significación de Arán y el reconocimiento de su historia y su lengua y su particularidad se quieren reconocer directamente y con carácter institucional por la norma que tiene este carácter.

d) El Parlamento de Cataluña alega, por su parte, que los Estatutos son las normas idóneas para contemplar entes territoriales con personalidad propia, formados por la agrupación de municipios. La Ley catalana 16/1990, de 13 de julio, define al Valle de Arán como entidad territorial con personalidad jurídica propia y formada por la agrupación de determinados municipios. El reconocimiento de la particularidad del Valle de Arán por los ciudadanos y las instituciones representativas de Cataluña resultaría afortunada democráticamente hablando y su regulación permanecería en el marco de los preceptos constitucionales.

Título I (Derechos, deberes y principios rectores) [arts. 15, 20, 21.1 y 2, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41.5, 50.4 y 5, y 52].

29. Remitiéndose, con carácter general, a la fundamentación vertida en las consideraciones generales de su escrito de recurso (antecedente 11), los actores impugnan diversos preceptos del título I del Estatuto, agrupándolos en los siguientes cuatro apartados.

Regulaciones que afectan a los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 a 29 CE y que incurrirían en exceso de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE e infracción de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, inaccesible a un Estatuto de Autonomía. Serían inconstitucionales por estas causas el art. 15 (Derechos de las personas), por referencia al art. 11 CE; el art. 20 (Derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte), por referencia al art. 15 CE; el art. 21.1 y 2 (Derechos y deberes en el ámbito de la educación), por referencia al art. 27 CE, en cuanto afecte a su núcleo esencial; arts. 37 y 38 (Garantías de los derechos estatutarios), por referencia al art. 24 CE, en los términos que se dirá más adelante; el art. 41.5 (Libre disposición de la mujer sobre su propio cuerpo y su salud reproductiva y sexual), por incidir en el derecho a la vida del art. 15 CE, dejando sus límites y la protección de la vida concebida en la máxima indeterminación; y art. 52 (Medios de comunicación social), por referencia a los arts. 18 y 20 CE.

Derechos de carácter económico y social y principios rectores. Alegan los recurrentes que los excesos estatutarios en materia de derechos vulneran también las competencias del Estado para determinar su contenido básico y organizar su ejercicio. Ninguno de los preceptos recurridos atribuye competencias, sino que establecen principios que habrán de ser desarrollados por el legislador competente, que ordinariamente será el estatal en lo que se refiere a la formulación de las regulaciones básicas. Admiten los recurrentes que los artículos impugnados no excluyen lo anterior, pero serían inconstitucionales por cuanto pretenden que sus contenidos regulatorios vinculen a todos los legisladores, también al estatal. En general –concluyen–, las normas recurridas son meramente programáticas, pero, por un lado, no declaran esa condición y, por otra, el art. 37.1 dispone que todos los poderes públicos autonómicos quedan vinculados por tales prescripciones, de suerte que el legislador autonómico ha de asumirlas en sus leyes, con independencia de que sean o no acogidas por la legislación del Estado cuando corresponda a éste establecer la ordenación básica de cualquier derecho o prestación social o económica.

Derechos y deberes lingüísticos. Del art. 33 (Derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales) se impugna el apartado 1 por utilizar el término «ciudadanos». También el apartado 2, por imponer una regulación lingüística determinada al

legislador que tiene la competencia sustantiva para establecer las normas en relación con los órganos o materias que en él se relacionan, a saber: Administración de justicia, Ministerio Fiscal, Notarías y Registros públicos. Deber que se extiende al personal judicial y al resto del personal al servicio de la Administración de justicia en Cataluña, de acuerdo con el art. 102, también recurrido, y a los candidatos a la provisión de Notarías y Registros ex art. 147.1 a). El apartado 3 incurriría en idéntica extralimitación, que no se salvaría con la remisión a lo que dispongan las leyes, por cuanto su regulación pretende ser imperativa. La obligación de que la Administración del Estado acredite que su personal conoce las dos lenguas oficiales supone la inconstitucionalidad del apartado 4, por exceso de la reserva estatutaria y por imponer un mandato al Estado. Por último, el apartado 5 establece el derecho de los ciudadanos a utilizar el catalán en su relación con los órganos constitucionales y jurisdiccionales; derecho que no ha reconocido el Tribunal Constitucional (AATC 935/1987, de 21 de julio; y 374/1988, de 24 de abril) y que para los actores no existe en lo que concierne a instituciones estatales no radicadas en Cataluña. Tampoco en este caso sería suficiente la remisión a lo que dispongan las leyes, pues se trata de disposiciones imperativas y, en el caso de la obligación de atender y tramitar los escritos presentados en catalán ante las instituciones constitucionales y los órganos jurisdiccionales, no se hace remisión alguna.

El artículo 34 (Derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios) sería inconstitucional en cuanto el deber de disponibilidad lingüística que en él se prescribe sea aplicable a las relaciones entre particulares, según se ha razonado más arriba. Reproche que se hace extensivo al artículo 50.4 y 5.

El artículo 35 (Derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza), sería inconstitucional por establecer el derecho a recibir la enseñanza en catalán sin hacer lo propio con el castellano. Con ello se territorializa en sentido excluyente el uso del catalán, violentando el derecho constitucional a la utilización del castellano.

Por último, el artículo 36 (Derechos con relación al aranés) incurriría en el exceso de utilizar la expresión «ciudadanos de Arán» en su apartado 2. El apartado 1 sería contrario a la Constitución si con el derecho que reconoce pretendiera vincularse también a Administraciones distintas de la catalana.

Los artículos 37 y 38, referidos a las garantías de los derechos estatutarios, son objeto del recurso en la medida en que pretenden que determinados derechos declarados en los arts. 32 y 33 del Estatuto vinculen a la Administración General del Estado y prevén un Consejo de Garantías Estatutarias que interfiere en el sistema de garantías de derechos fundamentales establecido por la Constitución. Por otro lado, la referencia a un recurso por vulneración de derechos estatutarios, del que ha de conocer el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, invadiría las competencias generales del Estado en materia de organización y procedimientos judiciales. Las razones que fundamentan la impugnación de estos preceptos se desarrollan con mayor detalle en la parte del recurso dedicada al examen del título III del Estatuto (antecedentes 42 y sigs.).

30. El Abogado del Estado, tras exponer resumidamente los términos de la impugnación de este título I, da respuesta a los argumentos generales de los demandantes señalando que sólo se impugnan parte de los preceptos en él contenidos y que algunos reproches carecen de contenido constitucional por referirse a supuestos defectos de técnica legislativa, ajenos a la jurisdicción constitucional. Ante todo, alega que el Estatuto no proclama derechos fundamentales, categoría exclusivamente constitucional, ni altera las garantías del art. 53 CE, sino que declara «derechos estatutarios», que se mueven en un plano distinto. En este sentido, sería singularmente relevante el art. 37.4, del que resulta que el Estatuto no pretende disputarle a la Constitución la proclamación de los derechos fundamentales, sino que subordina los derechos estatutarios a aquéllos (y, en general, a los constitucionales), concibiéndolos en todo caso como adiciones o mejoras, y nunca como restricciones, de los establecidos por la Constitución y dotándolos de sus propias vías de garantía, que no tienen por qué interferir las de los derechos constitucionales. De otro lado, la eficacia vinculante de los derechos fundamentales alcanza a todos los poderes públicos españoles y a todos los niveles territoriales (art. 53.1 CE), mientras que, como declara el art. 37.1 del Estatuto, los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos catalanes («y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares» a los que deba aplicarse el Estatuto y el derecho propio de Cataluña), con una extensión a la Administración General del Estado «en Cataluña» sólo para los derechos de los arts. 32 y 33. Por lo demás, la alegación sobre la mezcla «derechos fundamentales con derechos sociales» y la confusión entre «derechos civiles y políticos» y «derechos de participación en la actividad administrativa» es, para el Abogado del Estado, demasiado genérica e imprecisa para poder ser contestada, en el caso de que contenga algo más que un reproche de naturaleza técnica.

Reconoce el representante del Gobierno que el título I viene a ofrecer una apariencia de parte dogmática de una Constitución y que es indudable que, dentro de sus competencias, el legislador autonómico puede atribuir derechos subjetivos. Pero afirma que lo que recoge este título no son simples derechos subjetivos legales, dependientes de la voluntad del legislador, sino derechos subjetivos de una calidad especial, derechos estatutarios, que, sin ser fundamentales en sentido propio, vinculan y limitan al legislador regional (art. 37.1) y pretenden gozar de una protección judicial especial frente a sus vulneraciones (art. 38.2), aparte de que son derechos con vocación de crecer y ampliarse mediante la Carta prevista en el art. 37.2, «ley de desarrollo básico» del Estatuto (arts. 37.3 y 62.2). En suma, no nos encontraríamos ante simples mandatos o directrices al legislador, sino que los derechos de los capítulos I a III del título I son, o pretenden ser, derechos accionables de valor superior que resultan indisponibles para los poderes públicos catalanes, aunque nunca puedan suponer «alteración del régimen de distribución de competencias», ni «creación de títulos competenciales nuevos», ni «modificación de los existentes» (art. 37.4), en contra de lo que afirman los recurrentes. Ello significaría que un derecho estatutario no puede limitar, restringir ni condicionar ninguna de las competencias constitucionales del Estado, y, en sentido inverso, el alcance real y efectivo de tales derechos sí podrá quedar condicionado por el válido ejercicio de las competencias estatales, especialmente por las relativas a bases y legislación básica.

A propósito de la impugnación de los arts. 15, 20, 21.1 y 2, 37, 38, 41.5 y 52, alega, una vez más, el Abogado del Estado que el recurso carece de toda fundamentación especial con referencia a cada uno de ellos, pues se limita a identificar el derecho fundamental afectado por los artículos, de modo que no puede considerarse correctamente levantada la carga alegatoria por parte de los actores. Además, aduce que el razonamiento tendente a confundir los derechos estatutarios con los fundamentales recogidos en la Constitución da un alcance desmesurado a la reserva de ley orgánica, en contra de la doctrina de este Tribunal, que ha procurado distinguir la reserva del art. 81.1 CE y la del art. 53.1 CE (por todas, SSTC 292/2000, de 30 de diciembre, FJ 11; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 12; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 2). Y es que una cosa es desarrollar un derecho fundamental, lo que sólo puede hacerse por ley orgánica, y otra dictar una regulación que puede incidir en su ámbito propio, lo que está al alcance del legislador ordinario.

En relación con el art. 15 –continúa el escrito de alegaciones– citan los recurrentes el art. 11 CE, pero este precepto no proclama ningún derecho fundamental. Por su parte, el art. 20 pretende operar sobre todo en el ámbito de la sanidad y preservar la dignidad humana en el trance del morir, por lo que no se entiende en qué medida puede afectar este derecho al derecho a la vida y a la integridad física y moral.

Por lo que se refiere a los apartados 1 y 2 del art. 21, afirma el representante del Gobierno que el recurso no explica en qué sentido afectan al núcleo esencial del derecho la educación. El derecho a una educación de calidad y el derecho de acceder a ella en condiciones igualitarias, con un modelo de «interés público» que garantice estos derechos, en nada contradicen lo dispuesto en el art. 27 CE, como lo demuestran, para el Abogado del Estado, por ejemplo, los arts. 1 a) y 2.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, así como el art. 4.1 a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio (redactado por la disposición final primera de la anterior). El reconocimiento del derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones concuerda perfectamente con el art. 27.3 CE, ya que la enseñanza laica en las escuelas de titularidad pública que, sin embargo, garanticen el derecho a recibir formación religiosa y moral en los términos expuestos, es un modelo educativo perfectamente lícito y respetuoso de los arts. 16.1 y 3 y 27.3 CE.

En relación con los arts. 37 y 38 precisa el Abogado del Estado que, ni se advierte la conexión del primero con los derechos del art. 24 CE, ni el derecho a la tutela judicial efectiva es susceptible de desarrollo por ley orgánica, sin perjuicio de la reserva de materias a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE) y teniendo en cuenta que la legislación procesal se dicta por ley ordinaria.

Los arts. 41.5 y 52 contienen principios rectores y no reconocen derechos, por lo que, a juicio del Abogado del Estado, mal pueden afectar a la llamada «reserva de Constitución» y a la reserva de ley orgánica. El enunciado de tales principios parece perfectamente armonizable con el contenido constitucional de los arts. 15, 18.1 y 20.1 y 3 CE, a la luz de la doctrina constitucional que los interpreta, sin que los recurrentes den algún argumento para sostener la tesis contraria.

Alega el Abogado del Estado que, bajo el rótulo «Derechos de carácter económico y social y principios rectores», y sin impugnar ningún precepto concreto del Estatuto, el recurso realiza una serie de afirmaciones categóricas de inconstitucionalidad y califica a los preceptos como «compendio de disposiciones inútiles», afirmación esta última que considera perteneciente al ámbito de la oportunidad y conveniencia y no a la jurisdicción de este Tribunal. A su juicio, basta leer los arts. 37.1 y 39.1 para constatar que los citados derechos –no identificados en el recurso– sólo vinculan a los poderes públicos de Cataluña «y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares» (art. 37.1), y que los principios rectores han de orientar las políticas de los mismos poderes (art. 39.1), mas no las fijadas por las Cortes Generales o cualquier órgano del Estado en sentido estricto.

Por lo que se refiere al capítulo relativo a los derechos y deberes lingüísticos, sostiene el Abogado del Estado que el Estatuto está constitucionalmente habilitado para fijar el alcance de la cooficialidad, de acuerdo con la interpretación que el art. 3.2 CE ha recibido en la doctrina de este Tribunal (STC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 3 y 5), incluso frente a todas las Administraciones públicas (STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4). A su juicio, el contenido del art. 33 del Estatuto está en perfecta conformidad con los apartados 3 y 4 del art. 231 LOPJ e idénticos apartados del art. 142 LEC, así como con la doctrina de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40; y 105/2000, de 13 de abril, FJ 12. En relación con los Notarios, el precepto se amoldaría a la doctrina de la STC 74/1989, de 24 de abril, FJ 5, y, por lo que toca a los Registradores, concordaría con la establecida en la STC 87/1997, FFJJ 5 y siguientes.

Para interpretar correctamente el deber que impone el art. 33.3 del Estatuto, conviene recordar, para el Abogado del Estado, que el deber constitucional de conocer el castellano se funda en la presunción iuris tantum de que, en efecto, es conocido (entre otras, STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3), lo que, consecuentemente, debe dispensar de acreditarlo formalmente. Otro tanto se habrá de decir del catalán: si no es inconstitucional imponer a los ciudadanos de Cataluña el deber de conocerlo (art. 6.1 EAC), la lógica consecuencia será que también se beneficiarían de similar presunción iuris tantum. Por otra parte, la acreditación de la adecuada suficiencia lingüística se impone no ya para acceder en el futuro a un cargo o puesto de trabajo, sino «para prestar sus servicios», de modo que sería también exigible a quienes ocupan plaza o puesto en Cataluña, y así lo corroboraría la redacción del art. 102.1 del Estatuto. Ahora bien, el propio Estatuto modularía la eficacia del art. 33.3, pues, según el art. 37.1, el precepto sólo vincula a los poderes públicos de Cataluña y a la Administración General del Estado en Cataluña. En consecuencia, concluye el Abogado del Estado, el art. 33.3 obliga al Parlamento de Cataluña a dictar las normas que den cumplimiento a su mandato en la medida en que estén dentro de su competencia y a ejercer la iniciativa legislativa ante el Gobierno o las Cortes Generales cuando no lo estén. La remisión a «la forma establecida en las leyes» podría perfectamente interpretarse en este sentido, es decir, como reconocimiento de las competencias estatales en las respectivas materias. Por lo demás, y en cuanto a Jueces, Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Administración de justicia, el escrito de alegaciones se remite a lo que se expondrá al analizar el art. 102 del Estatuto [antecedente 47 B)].

Continúa el Abogado del Estado con su examen del art. 33 afirmando que el apartado 4 no excede de la materia estatutaria, puesto que se limita a fijar el alcance de la cooficialidad en relación con la Administración del Estado en Cataluña. En este sentido, argumenta que es consecuencia evidente del art. 3.1 CE que sólo el castellano sea y deba ser la única lengua de comunicación interna de la entera Administración del Estado, central o periférica, pero, como es obvio, el personal al servicio de la misma en Cataluña que tenga relación directa con el público ha de satisfacer el derecho de opción lingüística. En consecuencia, no se exige que todos los funcionarios o personal del Estado en Cataluña, sin excepción, deban poseer un nivel de conocimiento suficiente de catalán, sino que la Administración del Estado debe contar con el suficiente número de funcionarios o trabajadores para satisfacer el derecho a utilizar la lengua cooficial, y, especialmente, ha de garantizar el dominio de las dos lenguas en puestos de trabajo que llevan consigo comunicación directa con los ciudadanos [cita, entre otras, las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42; y 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 8 c)]. Siendo de notar, además, que el precepto ciñe el deber de acreditar al personal que haya de dominar las dos lenguas como necesaria aptitud «para ejercer las funciones propias de su cargo o puesto de trabajo», y no todos éstos precisan, como requisito indispensable, semejante competencia en las dos lenguas cooficiales.

En cuanto al apartado 5 del art. 33, el Abogado del Estado comienza por referirse al carácter territorial de la cooficialidad, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, independientemente de la naturaleza estatal, autonómica o local de los distintos poderes públicos (con cita, por todas, de la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2), doctrina plenamente conforme con la Carta Europea de las Lenguas Regionales, de 5 de noviembre de 1992. La eficacia vinculante del precepto sería, en principio, la que resulta del art. 37.1, por lo que, a pesar de su apariencia categórica, cabría entender que contiene un mandato dirigido a los poderes públicos de Cataluña para que, en la medida de sus competencias, hagan efectivo el derecho que consagra. No obstante, en determinados casos, que se refieren fundamentalmente a órganos jurisdiccionales que extienden su competencia a todo el territorio español, la dispensación de una tutela judicial efectiva en términos constitucionalmente óptimos ha de permitir la utilización de la lengua regional en escritos de interposición o recurso, sin perjuicio de que, con arreglo a lo que dispongan la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Orgánica del Tribunal Constitucional y las leyes procesales, se establezca el tratamiento procesal ulterior de la lengua regional en el curso del procedimiento.

En relación con los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios, alega el Abogado del Estado que la impugnación parece quedar restringida al segundo inciso del art. 34, en cuanto impone un deber de disponibilidad lingüística en relaciones entre particulares, imputándole la lesión de diversos derechos sin razonamiento alguno; reproches que también se dirigen a los apartados 4 y 5 del art. 50, sin que el recurso levante en ningún caso la carga alegatoria que le incumbía. Para el representante del Gobierno, las relaciones lingüísticas entre empresas y consumidores son un ejemplo típico de la eficacia que entre particulares cabe atribuir a los derechos lingüísticos, a la vista de los apartados 1 y 2 del art. 51 CE. El deber de disponibilidad lingüística por parte de las empresas sería consecuencia necesaria del derecho de opción lingüística y, en concreto, del derecho del consumidor a ser atendido en el idioma oficial que elija, sin que, a este respecto, pueda hablarse de un derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad por parte de quienes transmiten bienes y prestan servicios en el mercado. Por otro lado, nunca se ha considerado que la pluralidad lingüística que reina en la Unión Europea y los deberes que de ella se pueden derivar atenten contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías.

Por su parte, el apartado 4 del art. 50 contiene, para el Abogado del Estado, un simple mandato promocional del catalán que, como tal, no puede ser considerado infractor de los arts. 10.1, 38 ó 139.2 CE, y el apartado 5 sería mera consecuencia del uso preferente del catalán decretado en el art. 6.1 del Estatuto.

Tampoco considera el Abogado del Estado concurrente ningún vicio de inconstitucionalidad en los apartados 1 y 2 del art. 35, pues entiende que la formulación estatutaria del derecho a recibir la enseñanza en catalán no es más que el corolario de que éste sea la lengua «normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (art. 6.1), fórmula respaldada por la doctrina de la STC 337/1994, de 23 de diciembre.

Por lo que hace al art. 36, el Abogado del Estado alega, sucintamente, que, aunque es cierto que el apartado 1 vincula también a la Administración General del Estado en Cataluña, ello es una consecuencia evidente de la oficialidad del aranés, ya justificada anteriormente. En cuanto al apartado 2, que se impugna por referirse a los «ciudadanos de Arán», se remite a lo dicho sobre la cuestión en su momento (antecedente 16).

En relación con los arts. 37 y 38, alega el Abogado del Estado que sólo se combaten tres puntos. En primer lugar, se ataca, sin dar razones, el párrafo segundo del art. 37.1, precepto que, según entiende el representante del Gobierno, es plenamente conforme con el art. 3.2 CE, a la luz de la doctrina constitucional, ya que el significado territorial de la cooficialidad alcanzaría también a los órganos de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma. En cuanto a la previsión de un Consejo de Garantías Estatutarias, afirma el Abogado del Estado que la garantía de los derechos estatutarios tutelados con arreglo al art. 76.2 b) y c) se limita a la simple función dictaminadora sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de los proyectos de ley, proposiciones de ley, decretos-leyes sometidos a convalidación parlamentaria y decretos legislativos. Estos dictámenes son vinculantes en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley «que desarrollen o afecten a derechos reconocidos» por el Estatuto (art. 76.4). Tratándose de una función de dictamen previo, inserta en el trámite parlamentario gubernativo, no habría interferencia alguna con el sistema constitucional de garantías para los derechos fundamentales que resulta de los arts. 53.1 y 2, 153 a) y 161.1 a) y b), CE.

Por su parte, el art. 38.2, al hablar de recurso, parecería referirse a la protección de los derechos estatutarios frente a disposiciones y actos administrativos dictados por Administraciones catalanas o por la del Estado en Cataluña en relación con los derechos de los arts. 32 y 33. Además, habría de entenderse que el precepto realiza un reenvío in toto a las leyes orgánicas y procesales dictadas por el Estado en

virtud de sus competencias exclusivas, conclusión que confirmaría la dicción del art. 95.1 del Estatuto, que defiere la determinación de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para tutelar los derechos estatutarios a la «la ley orgánica correspondiente». Asimismo, entiende el Abogado del Estado que el precepto cuestionado no ha creado una nueva vía de tutela para los derechos estatutarios, pues actualmente el recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sólo puede ser el recurso contencioso-administrativo ordinario. Si el legislador nacional tiene a bien modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial, la reguladora de la jurisdicción contenciosa o alguna otra ley procesal, podrá sin duda regular o no una vía especial de protección jurisdiccional de derechos estatutarios, hoy inexistente, y atribuirla íntegramente o no a los Tribunales Superiores de Justicia, puesto que tal vía deberá servir también para las demás Comunidades Autónomas que hayan proclamado derechos estatutarios. En suma, el art. 38.2 sería un precepto condicionado que carece de eficacia en tanto el legislador constitucionalmente competente no dicte la oportuna legislación orgánica y procesal.

31. El Gobierno de la Generalitat comienza alegando que, si bien es cierto que la existencia de una parte dogmática es inherente a los textos constitucionales, ello no significa que siempre que nos hallamos ante una declaración de derechos estemos en presencia de una Constitución, siendo precisos otros elementos, como la posición de supremacía del texto, que no puede predicarse del Estatuto de Autonomía de Cataluña por su supeditación a la Constitución de 1978. La función primordial del Estatuto de Autonomía, amén de constituir la propia Comunidad Autónoma, consiste en determinar y concretar las competencias asumidas, y lo hace supeditado al texto constitucional y a través de un procedimiento complejo que comporta la intervención tanto del legislador autonómico como de las Cortes Generales, lo que sin duda aleja al Estatuto de toda apariencia de texto constitucional. Por otra parte, tampoco sería cierto que la inclusión de un catálogo de derechos desborde el contenido material asignado por la Constitución a los Estatutos, habida cuenta de que la previsión de cuáles deban ser los límites de los poderes públicos en su actuación frente a los ciudadanos es un elemento esencial del constitucionalismo democrático y, por ello, no podría considerarse contraria al texto constitucional. Esto desvirtuaría el principal argumento empleado en el recurso, cual es la falta de relación entre la inclusión del catálogo de derechos y principios rectores con el ejercicio del derecho de autonomía, sosteniéndose de contrario que la inclusión de un catálogo de derechos y principios rectores sí se vincula a la autonomía, pues comporta la opción del legislador estatuyente de establecer límites a los poderes públicos de Cataluña en el ejercicio de las funciones que también estatutariamente tienen atribuidas.

Es obvio –continúa el escrito de alegaciones– que en el art. 147.2 CE no hay una reserva estatutaria para la definición de derechos de los ciudadanos; no se trataría, por tanto, de un contenido necesario de los Estatutos. Sin embargo, de ahí no cabría inferir, como consecuencia directa, la imposibilidad de que los Estatutos incorporen la regulación de este tipo de contenidos. Sin olvidar que el art. 147.2 y 3 CE no agota el contenido necesario de los Estatutos, siendo preciso acudir a otros preceptos constitucionales para perfilar ese contenido necesario (vgr. arts. 3 y 145 CE), se subraya que esta opción es posible siempre que exista una relación entre los derechos y principios reconocidos y las competencias de la Comunidad Autónoma, y siempre que la regulación de los derechos no contradiga las previsiones del texto constitucional.

Igualmente se rechaza la traslación a este caso de la doctrina elaborada en relación con la reserva material del contenido de las leyes orgánicas. En todo caso, tal extensión no debiera impedir que se recogiera un catálogo de derechos como el ahora cuestionado, dada su conexión con el sistema de distribución de competencias que los Estatutos deben recoger como contenido necesario y por la dimensión objetiva que en nuestro sistema jurídico tienen los derechos, en cuanto se proyectan sobre la actuación de todos los poderes públicos. La vinculación de los poderes públicos de Cataluña al catálogo (arts. 37 y 39) pondría de manifiesto la estrecha relación entre la regulación del título que nos ocupa y los títulos sobre competencias e instituciones de la Comunidad Autónoma. Los derechos y principios rectores proclamados en el Estatuto cumplirían una función de predeterminación de las políticas públicas, constituyendo un límite necesario a la acción del legislador autonómico, sin que ello implique limitación alguna de los derechos reconocidos en la Constitución. A este respecto se destacan las cautelas específicas expresadas en el art. 37.4 y la vinculación de los derechos al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de mencionar que también el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía incorpora una tabla de derechos, deberes y principios, en gran parte coincidente con la aquí impugnada, y que ha sido respaldada por los propios recurrentes, se rechaza el cuestionamiento de la estructura del título I del Estatuto. Para los Diputados recurrentes, la distinción entre derechos del ámbito civil y social, derechos en el ámbito político y de la Administración, derechos y deberes lingüísticos y principios rectores «volatiliza» toda la ordenación e introduce confusión en nuestro sistema de garantía. Frente a esta crítica se apunta que sólo los derechos que la Constitución reconoce como tales ostentan, también en Cataluña, la condición de derechos fundamentales, por lo que su especial régimen jurídico no quedaría en absoluto afectado por la regulación que de otros derechos haga el legislador estatuyente.

En conexión directa con esa identidad o diferencia entre derechos se sostiene que cuando el Estatuto reproduce los preceptos constitucionales que proclaman derechos fundamentales o incluso efectúan un mínimo desarrollo de su contenido que ayudan a alumbrar otros derechos que cabe entender necesariamente comprendidos en los preceptos constitucionales, nada cabría oponer a la opción del texto estatutario pese a su posible incidencia con un derecho fundamental tan relacionado con las competencias autonómicas que sin la actuación del legislador estatutario no podría ejercerse en su plenitud. Sería el caso de los arts. 15, 20, 21 y 52 del Estatuto. Tampoco cuando la incidencia en un derecho fundamental sea directa cabría concluir que existe, en todo caso, usurpación de la función constitucionalmente encomendada a las leyes orgánicas. Se recuerda al respecto que la reserva de ley orgánica no agota la regulación del derecho, pudiendo el legislador ordinario, también el autonómico cuando actúa en el ejercicio de sus competencias, proceder a su desarrollo (entre otras, STC 173/1998, de 23 de julio). El Estado no tiene atribuida una competencia específica para la regulación de los derechos fundamentales, mientras que en los Estatutos de Autonomía figuran diversos títulos competenciales que inciden sobre algunos de esos derechos (vgr. educación, medios de comunicación social) y que permiten al legislador autonómico incidir en esos ámbitos, siendo ello razón suficiente para reconocer a los Estatutos la posibilidad de predeterminar la función del legislador autonómico en el desarrollo de esos derechos. Aun siendo cierto que corresponde al legislador estatal definir un contenido básico de tales derechos, en ejercicio de títulos como el reconocido en el art. 149.1.1 CE, y que de ese ejercicio se derivan límites para el legislador autonómico, no sería menos cierto que tales límites no pueden alzarse frente al legislador estatuyente –que no podría confundirse con el autonómico, pues el Estatuto se aprueba mediante ley orgánica del Estado–, en especial porque es el propio texto estatutario el que así lo proclama (art. 37.4).

En relación con los derechos y deberes del ámbito civil y social relacionados con los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 a 29 CE, alega el Gobierno catalán, en primer lugar, que es difícil que pueda contradecir al art. 11 CE un precepto que, como el art. 15 del Estatuto, se limita a indicar quiénes son los titulares de los derechos que reconocen la Constitución, los tratados internacionales y el Estatuto, en unos términos por lo demás análogos a los del art. 13 CE. Ciertamente, en el precepto se identifica a los ciudadanos de Cataluña como titulares de los derechos, pero, con excepción de aquéllos de contenido político, más concretamente del derecho al sufragio, no existe distinción alguna por razón de su vecindad administrativa entre ciudadanos españoles. Respecto de quienes no ostentan esta nacionalidad habría que estar a cada derecho para determinar su titularidad, en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, STC 107/1984, de 23 de noviembre).

En puridad la impugnación apuntaría al problema de las diferencias admisibles en el reconocimiento de derechos a los ciudadanos españoles en función de su residencia. Para resolverlo sería preciso partir del art. 139.1 CE, que proclama la igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional. Esta igualdad debería predicarse de los derechos fundamentales, pero no podría extenderse sin más a los derechos reconocidos en la norma estatutaria. El principio de igualdad no puede entenderse en términos de rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19), habida cuenta de que, dada la aplicación territorialmente limitada de la legislación autonómica, debe preservarse principalmente el trato igual a todos los residentes en una determinada Comunidad Autónoma (STC 173/1998, de 23 de julio). Cabría deducir de esta jurisprudencia la existencia de una posición jurídica distinta de los ciudadanos en las diversas partes del territorio.

En defensa del art. 20 del Estatuto se alega que aunque el art. 15 CE no proclama un derecho subjetivo a morir que implique la posibilidad de movilizar el apoyo del poder público (STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 7), no por ello ha de concluirse que pesa sobre el legislador la prohibición de reconocer el derecho a vivir con dignidad el proceso hacia la muerte, incluyendo la posibilidad de expresar anticipadamente los deseos del paciente, conocida como testamento vital, directrices previas o voluntades anticipadas. El Estado español no ha dudado de la constitucionalidad del reconocimiento del tratamiento médico consentido cuando suscribió en 1997 el Convenio del Consejo de Europa sobre Derechos Humanos y Biotecnología, cuyo contenido incide sobre los derechos a la vida y a la integridad (arts. 1 y 11 a 22), a la intimidad y a la información (art. 10) o al acceso igualitario a los beneficios de la sanidad (art. 3). Este Convenio, que reconoce el derecho a expresar

anticipadamente los deseos sobre tratamientos médicos (art. 9), ha sido incorporado a la normativa autonómica en la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2000, de 29 de diciembre, sobre derechos de información concernientes a la salud y a la autonomía del paciente, y a la documentación clínica.

El art. 20 cumpliría tres funciones: incorpora este derecho ya previsto por el legislador catalán al texto estatutario, concreta el contenido previsto en los diversos derechos constitucionales ya mencionados, y efectúa esa concreción tomando como punto de partida un Convenio internacional aprobado y ratificado por el Estado español que, en la medida en que incide en la regulación de derechos constitucionales, puede considerarse criterio interpretativo de éstos ex art. 10.2 CE. Además de subrayar que el contenido de este precepto se conecta con diversas competencias de Cataluña, se recuerda que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobada por el Congreso con el voto favorable de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular, incluye en su art. 20 una redacción análoga a la del precepto ahora recurrido.

En relación con el art. 21 del Estatuto se alega que el apartado 1, no sólo no incide en la regulación esencial del derecho, sino que ni siquiera reconoce facultades que puedan calificarse como derechos subjetivos, al limitarse a establecer la obligación de la Generalitat de determinar el modelo educativo que garantice una educación de calidad y en el que sea posible el acceso en condiciones de igualdad. Por su parte el apartado 2 tampoco merecería reproche, porque, de acuerdo con lo previsto en el art. 27.3 CE, explicita el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones; igualmente porque remite expresamente al apartado 37.4 del Estatuto, lo que implicaría que el contenido de ese derecho queda expresamente limitado por las competencias estatales en materia educativa y por la remisión expresa al texto constitucional y a los tratados internacionales en el desarrollo, aplicación e interpretación de dicho derecho. Por lo que atañe a la proclamación de la laicidad de la educación en los centros docentes públicos, se señala que ese carácter laico se corresponde con el mandato constitucional de que la educación sea ajena a todo contenido religioso vinculado a unas determinadas creencias. Esta previsión no limitaría el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones.

A continuación, la representación del Gobierno de la Generalitat da respuesta a la impugnación de diversos apartados de los arts. 32 a 36, donde se regulan los derechos y deberes lingüísticos, sin perjuicio de remitirse a lo expuesto respecto del art. 6 (antecedente 24), precepto estrechamente relacionado con los que ahora se examinan. En esa línea se alega que, contra lo afirmado en la demanda, el art. 32, antes de referirse a los efectos de la cooficialidad, establece un derecho importantísimo que suministra la clave para la lectura de todo el régimen lingüístico. Concretamente, se dispone que «todas las personas tienen derecho a no ser discriminadas por razones lingüísticas». Que en la demanda se obvie este dato fundamental demostraría la «lectura parcial y sesgada» que se hace del Estatuto.

En relación con el art. 33.1, y sin perjuicio de remitirse a las alegaciones vertidas en defensa del preámbulo y del art. 7 [antecedentes 17 y 26 c)], afirma el Gobierno de la Generalitat que ya en el art. 3.3 del Estatuto de 1979 la consecución de la plena igualdad de las lenguas se predicaba de los «ciudadanos de Cataluña», sin que hasta la fecha se haya reprochado esta expresión. Por lo que hace al art. 33.2, una atenta lectura del precepto pondría de relieve que no establece deber alguno, reconociéndose, por el contrario, el derecho de todas las personas «a utilizar la lengua oficial que elijan en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales», concreción en estos ámbitos materiales del principio de opción lingüística proclamado en el art. 33.1, extremo éste ignorado en la demanda. En esa concreción del principio general no se impondría deber regulador alguno al legislador estatal competente en los ámbitos materiales aludidos en el art. 33.2, sino que simplemente se reconoce una de las consecuencias inherentes a la cooficialidad lingüística, cual es el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua a utilizar en sus actuaciones judiciales, notariales y registrales en Cataluña, sin que puedan sufrir indefensión ni dilaciones indebidas por razón de la lengua utilizada, siendo el Estatuto el lugar propicio para reconocer tan evidente aplicación de la cooficialidad lingüística. Por su parte, el apartado 3 del art. 33 sería el reverso de su apartado 2, al configurarse una garantía del derecho de opción lingüística ahí reconocido: la acreditación por Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles, encargados del Registro Civil y personal al servicio de la Administración de justicia del conocimiento adecuado y suficiente de ambas lenguas. La remisión de los términos de esa acreditación a «la forma establecida en las leyes» debería entenderse hecha a lo que disponga en cada caso el legislador competente, por lo que no podría hablarse de extralimitación ni afectación indebida en la esfera competencial ajena. Máxime porque este planteamiento encontraría apoyo en la jurisprudencia constitucional (STC 74/1989, de 24 de abril). En puridad, lo único que se establecería en el art. 33.3 es el imperativo de que los legisladores sectorialmente competentes no desconozcan el modelo de cooficialidad constitucionalmente previsto ni el deber de especial respeto y protección que todas las lenguas españolas merecen. Este imperativo sería el lógico corolario del hecho de que la instauración de un régimen de cooficialidad lingüística en partes del territorio español tiene consecuencias para todos los poderes públicos en el mismo. En este caso, el legislador estatuyente ha respetado las competencias ajenas, pues no ha regulado nada en concreto y se ha limitado a indicar el objetivo que se debe procurar alcanzar: garantizar a los ciudadanos que el conocimiento de las lenguas oficiales por el personal de los sectores judicial, notarial y registral que presta sus servicios en Cataluña sea adecuado y suficiente en relación con las funciones respectivas de su lugar de trabajo.

En cuanto a la obligación contemplada en el apartado 4 del art. 33, se trataría del mismo deber ya definido en el apartado anterior, apoyado en la jurisprudencia que afirma que el régimen de cooficialidad vincula a todas las Administraciones públicas presentes en el correspondiente territorio. Amén de señalar la pertinencia de que sea el Estatuto, por su carácter de norma dual, el que establezca ese deber, se señala que la lectura sistemática de los apartados primero a cuarto del art. 33 muestra la concreción de la igualdad jurídica de las lenguas oficiales en Cataluña, proclamada en el art. 6, estableciéndose las consecuencias jurídicas de esa igualdad en aras de la protección de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos.

Para el Gobierno de la Generalitat, el art. 33.5 no modifica el alcance territorial de la situación de cooficialidad lingüística establecida en el Estatuto ni comporta extensión de la declaración de oficialidad del catalán a las instituciones centrales del Estado, debiendo entenderse en la línea de favorecer que se reconozca la pluralidad lingüística en España, según lo previsto en el art. 3.3 CE, mediante la aceptación de su presencia en las actuaciones ante órganos que son exponentes de la globalidad del Estado. El mandato genérico de protección de la pluralidad lingüística del art. 3.3 CE apenas habría recibido atención, hasta la fecha, por las instituciones centrales del Estado y, frente a este olvido, el Estatuto mira a la efectiva aplicación de las previsiones constitucionales relativas al respeto y protección del plurilingüísmo español, patrimonio común de todos. Por otro lado, la delimitación territorial de la oficialidad de la lengua contenida en el art. 3.2 CE no comportaría, de forma automática, un veto a posibles efectos extraterritoriales en aspectos concretos, como los aquí regulados, con carácter excepcional y justificado. Sin perjuicio de advertir de que tales efectos quedarían diferidos hasta tanto se articule el procedimiento oportuno en la legislación correspondiente, se recuerda que en diferentes Estatutos de Autonomía, como también sucede en otras disposiciones estatales vigentes, se prevén con naturalidad supuestos de extraterritorialidad. Así, en el art. 14 del Estatuto, que no ha sido impugnado, o en el Reglamento del Senado, donde desde 1996 se permite el empleo de las lenguas cooficiales en determinadas circunstancias. Incluso se recuerda que el catalán, aunque no sea lengua oficial en la Unión Europea, ha merecido el reconocimiento de un uso limitado, según lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores de 13 de junio de 2005, adoptado en respuesta a la solicitud elevada por el Gobierno español en diciembre de 2004.

Consecuentemente, habría de ser la regulación procedimental propia de los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal la que establezca el método necesario para que se atiendan y tramiten los escritos presentados en catalán, materializando las previsiones del art. 33.5. Por ello, debería reconocerse que estas previsiones carecen, por el momento, de efectos prácticos y deberían entenderse como previsiones de futuro que se orientan a la incorporación efectiva de la riqueza cultural del plurilingüísmo español en los órganos centrales del Estado.

Por lo que hace a los reproches dirigidos a los arts. 34 y 50.4 y 5, alega el Ejecutivo catalán que los actores admiten una legítima intervención de los poderes públicos limitadora de la libertad de empresa, en el respeto al art. 38 CE y, por tanto, en términos de adecuación y proporcionalidad. En opinión del Gobierno de la Generalitat, es adecuado que al derecho de elegir la lengua en que desean ser atendidos los consumidores y usuarios se corresponda un correlativo deber de atención por parte de las empresas de servicios y comercios; igualmente, la justificación de ese deber guarda relación directa con la posibilidad de un ejercicio efectivo del derecho a utilizar las lenguas oficiales (arts. 3 CE y 6 EAC), añadiéndose, por último que se establece sólo en un grado elemental y genérico, tratando por igual a las lenguas oficiales, de modo que la concreción del derecho de disponibilidad lingüística se remite a los términos establecidos por ley, según el propio art. 34. En la normativa vigente, el art. 32.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de política lingüística, configura el citado deber de disponibilidad

en el ámbito privado. En dicho precepto se establece que el uso por el consumidor de la lengua oficial de su elección no puede ser impedimento para que se lleve a cabo la transacción comercial o de servicios deseada. Esta previsión legal sería plenamente constitucional al no comportar el establecimiento de la obligación de que se use siempre la misma lengua en todas las comunicaciones orales y escritas, sino sólo el derecho a ser atendido en la lengua por la que se decante el consumidor o usuario.

Por otra parte, en la demanda se hace extensivo a los apartados cuarto y quinto del art. 50 la censura dirigida contra el art. 34. Este reproche se rechaza porque ninguno de estos apartados tiene como destinatarios a los particulares, sino a los poderes públicos. En el caso del art. 50.4, se prevé la acción de fomento del uso de la lengua catalana, que no excluye el empleo de la castellana. Y en el del art. 50.5, se dirige a la Generalitat, la Administración local, las corporaciones públicas de Cataluña, instituciones y empresas dependientes de ellas, y los concesionarios de sus servicios, por lo que sólo menciona a las empresas y particulares que mantienen una especial relación con las Administraciones públicas de Cataluña. Por otro lado, al referirse siempre al fomento y difusión del catalán (rúbrica del art. 50), estas previsiones no excluyen el uso de otras lenguas y tienen un valor orientador de la actuación de los poderes públicos, cuya efectividad dependerá de lo que éstos decidan en el futuro.

En cuanto al art. 35, que no sería una norma atributiva de competencia, el Gobierno de la Generalitat rechaza el sentido excluyente que le atribuyen los actores, pues no dice «ni toda la enseñanza ni sólo en catalán». La habitualidad del uso del catalán predicada en el precepto estatutario no significaría exclusividad o exclusión del uso del castellano, conforme a la doctrina sentada en la STC 337/1994, de 23 de diciembre, como demostraría la referencia expresa a ambas lenguas contenida en el art. 35.2. Además, se recuerda que en el art. 6.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por la reciente Ley Orgánica 1/2006, se proclama el derecho «a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano», sin referencia expresa al castellano. No obstante esta ausencia, el precepto no ha suscitado reparo alguno.

Por lo que hace al art. 36, afirma el Gobierno de la Generalitat que es coherente con la declaración de oficialidad del aranés en esta comarca catalana, lo que comporta que las personas, en uso de su derecho de opción lingüística, puedan utilizar la lengua oficial de su elección en las relaciones oficiales. Por su parte, el empleo de la expresión «ciudadanos de Arán» lo sería de un término perfectamente aplicable para ámbitos geográficos diversos y parcialmente coincidentes entre sí, pues bien puede hablarse de «ciudadanos de León, ciudadanos de Francia, y hasta de ciudadanos europeos» sin obstaculizar o menoscabar el uso de la expresión «ciudadanos españoles» cuando proceda.

Para cerrar estas alegaciones al capítulo dedicado a los derechos y deberes lingüísticos, se reitera que la regulación introducida por el estatuyente de 2006 es propia de la función constitucional que el art. 3.2 CE le asigna, esto es, decidir sobre la oficialidad del catalán y definir su alcance, cosa que se ha producido con un total respeto de los principios constitucionales y sin entrar a determinar los contenidos materiales que corresponden al legislador estatal.

En relación con los arts. 37 y 38, se alega, en cuanto al primero, que son trasladables las razones ya expuestas en este antecedente en defensa de los arts. 32 y 36. En cuanto al segundo, el Ejecutivo catalán sostiene que el Consejo de Garantías Estatutarias ejercería un control preventivo de iniciativas legislativas que carece de carácter jurisdiccional y que complementa, pero no sustituye, al control jurisdiccional de esas iniciativas, que una vez aprobadas con carácter de ley corresponde, indudablemente, al Tribunal Constitucional. Además, el régimen de protección de los derechos fundamentales contenido en el art. 53 CE no podría entenderse afectado u obstaculizado por el reconocimiento a favor de una institución estatutaria de la facultad de tutela de los derechos estatutarios.

Se recuerda, por otro lado, que el Consejo Consultivo ya disponía en el Estatuto de Autonomía de 1979 de la facultad de dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de las iniciativas legislativas sometidas a debate en el Parlamento de Cataluña. Ni entonces ni ahora se cuestiona el monopolio de control de constitucionalidad de las leyes que ostenta el Tribunal Constitucional. Monopolio que, sin embargo, no puede extenderse a la función de interpretación de la Constitución, pues ésta es una tarea que deben cumplir todos los operadores jurídicos. Igualmente, se subraya que la función que desempeña el Consejo de Garantías Estatutarias se inserta en el procedimiento legislativo, cuya regulación corresponde al Estatuto de Autonomía. Una vez aprobada la ley autonómica, el enjuiciamiento de su validez corresponde únicamente al Tribunal Constitucional, cuya jurisdicción no se vería afectada por la regulación del art. 38.1. En defensa del art. 38.2 se alega por el Ejecutivo, antes de remitirse a las alegaciones formuladas en relación con el título III del Estatuto (antecedentes 42 y siguientes), que nada cabe objetar a la capacidad del Estatuto de remitirse a las leyes procesales y, en su caso, a la Ley Orgánica del Poder Judicial para determinar ante quién y en qué supuestos cabe interponer este recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Respecto del art. 41.5, y tras destacar que la argumentación del recurso adolece de una gran imprecisión, afirma el Gobierno de la Generalitat que la imposición de una obligación a los poderes públicos tendente a velar para preservar la dignidad de la mujer en aquellas cuestiones que afectan a su integridad y a su bienestar físico y mental con los límites que con carácter general, es decir, para todos los derechos y principios rectores previstos en el Estatuto, y con carácter específico, para este principio establecidos en el mismo artículo, no puede entenderse contrario al derecho a la vida del art. 15 CE. En particular, si se atiende a las cautelas del art. 37.4, que impide la interpretación del precepto «de forma contraria a las previsiones constitucionales». Consecuentemente, no sería de recibo una impugnación preventiva, donde se avanza la eventual adopción de políticas públicas contrarias al derecho a la vida. Llegado el caso, la denuncia de vulneración constitucional debería dirigirse contra esos desarrollos del precepto y no contra éste, pues la finalidad del recurso de inconstitucionalidad no es la obtención de declaraciones preventivas (entre otras, STC 49/1984, de 5 de abril).

El Gobierno catalán admite que el art. 52 introduce la neutralidad de los medios de comunicación de titularidad y gestión pública, principio que no está constitucionalmente previsto como límite al derecho a la información y la libertad de expresión. Sin embargo, de esa novedad no se inferiría contradicción alguna con la regulación constitucional de estos derechos fundamentales en cuanto que sirve de garantía de una opinión pública libre en una sociedad democrática al asegurar que las informaciones y visiones de la sociedad transmitidas por estos medios de comunicación integren una imagen razonablemente completa y proporcionada de la realidad social. Tampoco colisionaría con los arts. 18 y 20 CE el mandato, dirigido a los poderes públicos de Cataluña, de promover las garantías para el ejercicio de este derecho, pues se trata de una obligación que pesa sobre todos los poderes públicos (art. 53 CE) y la Generalitat dispone de competencias en el ámbito de los medios de comunicación social.

32. El Parlamento de Cataluña alega sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados del título I comenzando por unas consideraciones generales relativas a la legitimidad de la existencia misma de un título sobre derechos, afirmando que el Estatuto no reduce ni modifica o altera de manera alguna los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, tal y como establece expresamente el art. 37.4. Lo que sí haría el Estatuto es concretar algunos derechos y deberes cuya incorporación no contraviene ni violenta las previsiones del artículo 147.2 CE, pues como ha declarado el Tribunal (STC 46/1991, de 28 de febrero, entre otras muchas), la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas confiere al Ordenamiento una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Que el Estatuto incluya un contenido adicional relativo a ciertos derechos y principios rectores no sólo no sería contrario a la Constitución, que en su artículo 147.2 marca un contenido mínimo, sino que constituiría una consecuencia derivada del principio autonómico. Los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución serían compatibles con la existencia de derechos en el marco de las Comunidades Autónomas, derivados del desarrollo de las políticas propias que han asumido. La igualdad en los derechos para todos los españoles no se opondría a que en el ejercicio del derecho a la autonomía y en el marco de las políticas propias derivadas de aquél, surjan nuevos derechos, que en ningún caso supondrían una reordenación competencial o la atribución de nuevos títulos competenciales.

Señala también la representación procesal del Parlamento que con posterioridad a la interposición del presente recurso los actores han votado favorablemente a la existencia de un título de esta naturaleza en el Estatuto de Andalucía cuyo contenido coincide literalmente en muchos puntos con el de Cataluña. Suponiendo que la salida natural sería el desistimiento del recurso, el resto de las alegaciones sobre este punto se dicen vertidas sólo para el caso de que no concurriera dicha eventualidad.

En cuanto al art. 20, alega la Cámara que su contenido coincide sustancialmente con el de la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, similar a las de otras Comunidades Autónomas y a la Ley estatal 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Esta regulación, a su vez, se

encuentra enmarcada en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, suscrito en Oviedo el 4 de abril de 1997, ratificado por Instrumento de 23 de julio de 1999, y en vigor en España desde el 1 de enero de 2000. Si el motivo de impugnación fuera la reserva de ley orgánica, carecería absolutamente de fundamento, pues se trata de un artículo que, para la Cámara, se limita a recoger principios ya regulados en la propia legislación autonómica y en ejecución de mandatos establecidos en instrumentos internacionales de obligado cumplimiento. Materialmente, el artículo conectaría con la regulación del derecho constitucional de protección de la salud, cuyo desarrollo no precisa de ley orgánica por encontrarse regulado en el artículo 43.1 CE, y en ningún caso desarrollaría aspectos sustanciales de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física, sino que establecería unas previsiones meramente colaterales de estos derechos en el ámbito sanitario, innovando respecto a lo que establece la Constitución.

En lo que hace al art. 21.1 y 2, alega el Parlamento catalán que el apartado 1 apela a la calidad de la educación como derecho de las personas y como norma orientadora de la actuación de la Generalitat, que es a quien el mismo Estatuto atribuye competencias exclusivas en ese ámbito, en los términos del art. 131. Con ello no se contravendría ni se desarrollaría el núcleo esencial del derecho a la educación garantizado en el art. 27 CE. El segundo apartado del art. 21 califica de laica a la enseñanza en las escuelas de titularidad pública y, para el Parlamento, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, ello significa que esta enseñanza será independiente de cualquier organización o confesión religiosa. No se referiría a la enseñanza pública en general, sino a la que se imparte en centros públicos. El art. 16.3 CE prescribe que ninguna religión tendrá carácter estatal, como una lógica consecuencia del principio general de separación entre el Estado y la Iglesia, entendida esta expresión de forma comprensiva de todas las manifestaciones de culto religioso.

La separación entre el Estado y la religión –continúa el escrito de alegaciones–, derivada del carácter aconfesional de aquél, comporta que en la escuela pública no se imparta formación religiosa. Ello sería, sin embargo, compatible con el reconocimiento constitucional de las libertades ideológica y religiosa y con el derecho a la educación y a recibir una formación religiosa y moral acorde con las convicciones de los padres. A través de la cooperación, el art. 27 CE pone de relieve de forma especial el compromiso del poder público, aun siendo aconfesional, con el hecho religioso en un ámbito sectorial de la vida social como es el ejercicio del derecho a la educación. La Constitución no determina la forma a través de la cual los poderes públicos deben proporcionar la garantía de dicha formación religiosa, sino que, por el contrario, permite a éstos un margen formal de opción, en el ámbito de las respectivas competencias, para decidir la manera a través de la cual deba ser garantizada. La enseñanza laica no impediría ni obstaculizaría el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa de acuerdo a sus convicciones, de modo que el apartado 2 del art. 21 haría compatibles las enseñanzas generales, que de por sí deben tener carácter laico, con el derecho que el art. 27 CE reconoce a los padres para que sus hijos reciban formación religiosa, la cual deberá ser facilitada también por los poderes públicos en las escuelas de titularidad pública.

Por lo que hace a la constitucionalidad de los derechos de carácter económico y social y los principios rectores, alega el Parlamento que el Estatuto se refiere únicamente a ámbitos relacionados con competencias de la Generalitat, sin que suponga ninguna alteración del sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido, con la intención primordial de elevar el rango normativo de derechos y principios que ya recogía la legislación autonómica previa. Se caracterizarían por ejercer un papel orientador de las políticas públicas y por su propia naturaleza no producirían un efecto directo. Formulados de forma abierta y flexible, dejarían un amplio margen de opción para su concreción, permitiendo, por tanto, que las diferentes opciones o alternativas políticas puedan concretarlos y modularlos.

Es cierto, admite el Parlamento catalán, que el objeto de los principios rectores puede afectar a materias sobre las cuales el legislador estatal ostenta competencias para establecer regulaciones básicas; sin embargo, de una parte, ninguno de los principios rectores contenidos en el Estatuto diferirían de los previstos en la Constitución ni los contradirían. De otra, los poderes públicos de Cataluña deberán promoverlos y adoptar las medidas necesarias para garantizar en plena eficacia tan sólo «en el ámbito de sus competencias». Por encima de todo ello, el Estatuto es también una norma estatal que aprueban las Cortes Generales mediante ley orgánica. Fruto de esta condición de norma estatal, no podría excluirse que pueda incidir también sobre el ejercicio de competencias estatales, pues en ningún precepto constitucional está escrito que éstas deban ejercerse en un régimen de monolítica uniformidad para todas las Comunidades Autónomas, incluso previendo la propia Constitución que cada Estatuto de Autonomía fije unos márgenes competenciales propios en el marco del art. 149.1 CE. En definitiva, el recurso de constitucionalidad en este punto tendría carácter preventivo y cautelar, partiendo de un principio de desconfianza institucional referido más a su posible desarrollo legislativo que a las propias previsiones estatutarias.

El Parlamento de Cataluña defiende la constitucionalidad del art. 33 alegando, en relación con su apartado 1, que al aludir a «los ciudadanos» como titulares del derecho de opción lingüística no limita o perjudica los derechos de otras personas. Para la Cámara, no es necesaria la condición política de catalán para poder usar el catalán dentro del territorio en el que la lengua es oficial, siendo ello inane a cualquier otro derecho o interés.

El apartado 2 del art. 33 determina el alcance de la cooficialidad, precisando el del derecho a usar la lengua dentro del ámbito en el que es oficial, tanto en su vertiente activa como en la pasiva, no entrando, para el Parlamento, en ningún caso, en la ordenación o regulación interna de los órganos estatales mencionados, ni menoscabando las competencias del Estado; conforme a la jurisprudencia constitucional, en los ámbitos de competencia estatal, la competencia autonómica no puede imponer el uso de la lengua, pero existe una concurrencia competencial en materia lingüística que habilita a la Comunidad Autónoma a establecer las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes (STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4). Sin imponer a la Administración estatal los concretos procedimientos de su desarrollo, las Comunidades Autónomas estarían habilitadas para establecer el contenido inherente al concepto de cooficialidad, sin que –a la vista del tiempo transcurrido– quepan ya matizaciones relativas a la adaptación de la Administración estatal a la cooficialidad. Todo ello es aplicable, a juicio de la Cámara, a un precepto que se limita a exigir de manera genérica una respuesta escrita en la lengua oficial que soliciten los ciudadanos.

Más allá –continúa el escrito de alegaciones–, no resulta aplicable a esta norma la jurisprudencia relativa al uso de la lengua cooficial en el ámbito judicial o al conocimiento de la misma por parte de los miembros de la carrera judicial, porque en este caso se enjuicia una norma estatal cuya función es precisamente la de determinar el régimen de la cooficialidad y que en cumplimiento de dicha función contiene unas disposiciones sobre este régimen en el medio judicial, con un alcance razonable y coherente con el derecho al uso de una de las lenguas oficiales, sin detrimento de la otra para evitar discriminaciones en el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos en razón del ejercicio de sus derechos lingüísticos.

En cuanto al apartado 3 del art. 33, afirma el Parlamento catalán que es evidente que no puede darse ninguna extralimitación competencial, ya que no es el legislador autonómico el que está ejerciendo alguna competencia, sino que mediante el Estatuto de Autonomía actúa el propio legislador estatal. Tampoco podría hablarse de exceso respecto a la función que le incumbe cumplir constitucionalmente al Estatuto, visto que el precepto no determina cuál es el «nivel de conocimiento adecuado y suficiente», ni cómo debe acreditarse, ni en qué momento, remitiéndose para ello a las leyes de desarrollo que dicte el legislador competente. Se fijaría tan sólo un objetivo que el Estado, a través del Estatuto como norma estatal, considera que está en condiciones de cumplir.

Del mismo modo, el apartado 4 del art. 33 partiría de una valoración estatal implícita acerca de que el proceso de adaptación progresiva a la cooficialidad puede considerarse concluido. La obligación de tener capacitación en cuanto organización, que le corresponde a la Administración estatal para poder atender a los ciudadanos que utilicen la lengua cooficial, se convierte en capacitación de los funcionarios que desarrollan sus funciones en un marco en el que el catalán es lengua oficial. En la medida en que pueden tener que atender, al desarrollar sus funciones, a ciudadanos que ejerzan un derecho de uso del catalán, resultaría razonable que se les exija como parte de la capacidad necesaria para ocupar su puesto. Y, conforme al precepto impugnado, la valoración del concreto conocimiento proporcionalmente exigible corresponde a la propia Administración estatal.

El apartado 5 del art. 33, en lo relativo al uso del catalán ante el Tribunal Constitucional, resultaría, para la Cámara, plenamente respetuoso con la jurisprudencia de este Tribunal, que no ha basado en obstáculos constitucionales la inadmisión de escritos presentados en catalán, sino en limitaciones de orden legal, referidas esencialmente al art. 231 LOPJ, de manera que no cabría reproche constitucional alguno a que el legislador competente, que es el estatal, reconozca tal derecho, teniendo en cuenta que las medidas concretas para la efectividad del derecho quedan supeditadas a las normas relativas a los diversos órganos afectados. Por otra parte, no cabría desconocer que en algunos supuestos singulares la oficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma no se detiene en los límites de su territorio (STC

50/1999, de 6 de abril, FJ 9). A juicio del Parlamento de Cataluña no existe obstáculo alguno para que determinados órganos constitucionales y jurisdiccionales únicos para toda España puedan establecer su sede en el territorio de una Comunidad Autónoma con lengua propia, de modo que, contradictoriamente, una decisión organizativa podría convertir en ejercitable el derecho al uso de la lengua cooficial.

Por lo que hace al art. 34, alega el Parlamento catalán que en las relaciones entre particulares la intervención pública ha de tener un título legítimo habilitante justificado por un interés público. En este caso lo constituiría la protección de los consumidores y usuarios en su derecho a usar cualquiera de las lenguas cooficiales. La razonabilidad de la intervención sólo podría valorarse cuando se dicten las normas de desarrollo legal previstas para establecer los términos concretos de cumplimiento de la obligación establecida.

El art. 35, por su parte, no es, para la Cámara, contrario al art. 3.1 CE en la medida en que no proscribe el uso del castellano en la enseñanza en Cataluña e incluso ordena que se imparta enseñanza en castellano. Conforme a la jurisprudencia constitucional, no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, FJ 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 CE y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9). En cuanto a la posible afectación a la competencia estatal, recuerda el Parlamento que no se está enjuiciando una ley autonómica, sino la norma que regula la distribución de competencias, precisamente, entre el Estado y la Generalitat, por lo que no cabría hablar propiamente de extralimitación competencial autonómica y, en todo caso, la determinación de la lengua vehicular de la enseñanza se ha considerado siempre incluida en las competencias autonómicas.

En cuanto al art. 36, sostiene el Parlamento de Cataluña que, pese a impugnarlo formalmente en su totalidad, el recurso de inconstitucionalidad tan sólo incluye alegaciones contra sus apartados 1 y 2. Respecto al apartado primero se recuerdan las alegaciones ya formuladas en torno a los efectos de la declaración de oficialidad lingüística, aplicables también al caso del aranés, que es objeto de enseñanza desde 1983. En el segundo apartado no se alcanza a ver, por el Parlamento, ninguna infracción constitucional, pues la alusión a los ciudadanos de Arán debería entenderse en unos términos similares a los utilizados para determinar la condición política de catalán, y la vinculación del derecho que se les reconoce para nada afectaría a la Administración estatal.

El art. 37 es, para la Cámara, conforme a la Constitución porque los arts. 32 y 33 a los que se refiere aparecen formulados en términos generales, por lo cual podría decirse que vinculan a todos los poderes públicos, no sólo al autonómico, en cuanto a la atribución de validez de los actos jurídicos realizados en cualquier lengua oficial, recordándose que este Tribunal ya ha declarado que se trata de una de las consecuencias de la oficialidad que vincula a todos los poderes (STC 82/1986, de 26 de junio). El art. 37, en este sentido, podría considerarse meramente reiterativo.

El apartado 4 del art. 50, por su lado, no ordenaría una medida de intervención, sino una actividad de fomento mediante un mandato dirigido a todos los poderes públicos. No impondría pues, directamente, ninguna obligación ni limitación a los particulares, por lo que no podría afectar o lesionar ninguna libertad. Se sustentaría en el objetivo de normalización lingüística del catalán y no excluiría el uso del castellano, que se daría por supuesto. Y en cuanto al apartado 5 del mismo precepto, entiende el Parlamento que no impone el uso exclusivo y excluyente del catalán en ningún momento, lo que dejaría indemne el libre uso del castellano. En ningún caso se desprendería del precepto que el catalán sea la lengua única a emplear por el concesionario ni por sus empleados, por lo que no se produciría efecto discriminatorio alguno, ni disminución arbitraria o irrazonable de su libertad, ya condicionada por la sujeción a las reglas de la concesión. Debiendo tenerse en cuenta, además, a juicio de la Cámara, que los concesionarios actúan en el lugar de las personas públicas mencionadas, prestando servicios públicos. Por su parte, la prescripción de utilizar el catalán en las comunicaciones y notificaciones dirigidas a residentes en Cataluña no excluiría el uso también del castellano y respondería tan sólo a la voluntad de normalizar el uso del catalán.

Los arts. 37 y 38 recogen las garantías de los derechos estatutarios. Sin entrar de nuevo en la viabilidad constitucional de que los Estatutos de Autonomía puedan incluir en su articulado derechos y deberes que vinculen a los poderes públicos, el escrito de alegaciones se centra en las características de las garantías de los derechos que incorpora el texto del Estatuto impugnado. De su lectura se deduciría que todas ellas, salvo la tutela judicial enunciada en el art. 38.2, tienen por destinatarios a los poderes públicos y, más en concreto, a la Generalitat. Se trataría de unos mecanismos dirigidos a orientar y a limitar la actuación de los poderes públicos en aras del pluralismo, y su inclusión en el Estatuto sería constitucional y necesaria al tratarse de la norma institucional básica que ha de marcar los límites a que está sometida la actividad de los poderes públicos. Mención aparte merecería la previsión del art. 38.2, que establece una tutela judicial cuya efectividad se defiere a los procedimientos que establezcan las leyes, quedando supeditada a una eventual modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Finalmente se incluyen unas consideraciones relativas a un hecho nuevo pero, para la Cámara, relevante, producido en sede parlamentaria con posterioridad a la formalización del recurso de inconstitucionalidad. Se trata del consenso alcanzado entre las dos principales fuerzas parlamentarias respecto al proyecto de Estatuto de Andalucía. Se citan palabras del portavoz del Grupo Parlamentario cuyos Diputados suscribieron el presente recurso en las cuales reconoce la legitimidad de que los Estatutos contengan una relación de derechos, deberes y principios rectores siempre que no sean habilitantes de nuevas competencias. En concreto se señala que el art. 20.1 del proyecto Estatuto de Autonomía de Andalucía garantiza a todas las personas el derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte. El voto favorable al mismo se justifica en que tal regulación estatutaria no afecta al contenido esencial del derecho a la vida. También se recoge que el art. 21.2 del proyecto estatutario citado recoge que la enseñanza pública es laica y en la explicación de voto favorable al mismo se razonaba que ello no impide a la Comunidad Autónoma garantizar el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Título II (De las instituciones) [arts. 71.1 y 6, 76 (apartados 1, 2 y 4), 78.1, 80.1 y 3, 82, 83.1, 84.2 y 3, 86.5, 90, y 91].

33. a) El artículo 71 (Administración de la Generalitat. Disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento) sería inconstitucional, a juicio de los recurrentes, en su apartado 1 por calificar a la Administración de la Generalitat como «Administración ordinaria», calificación que se reitera en la disposición adicional sexta, también recurrida. En su conjunto, ambos preceptos suponen, a juicio de los Diputados recurrentes, la exclusión total de la Administración periférica del Estado en Cataluña, pues entrañan que, con la excepción de las Administraciones locales, sólo la de la Generalitat puede desenvolverse ordinariamente en Cataluña, quedando la estatal como una Administración extraordinaria o excepcional o, en el mejor caso, marginal. Sin embargo, la Constitución permite al Estado, para cada una de sus competencias, organizar su propia Administración periférica, que está parcialmente constitucionalizada en la figura del Delegado del Gobierno (art. 154 CE). La Administración periférica del Estado no es, para los recurrentes, una anomalía ni simple fruto de una situación transitoria, sino, por el contrario, un elemento definidor de la configuración constitucional del Estado. En consecuencia, ninguna previsión estatutaria puede abocarla a la desaparición, y acaso tampoco sería constitucional que el Estado la desmantelara por vía de sucesivas transferencias ex art. 150.2 CE.

El apartado 6 del mismo art. 71 sería inconstitucional por atribuir a la Generalitat una competencia ilimitada para establecer las formas de personificación pública y privada y la actuación de la Administración bajo régimen de Derecho privado. De este precepto, relacionado con el artículo 150, igualmente recurrido, se deduce que serán las leyes autonómicas las que decidirán la tipología de entes instrumentales o institucionales de la Administración catalana, existiendo una previsión similar para las Administraciones locales en el artículo 160.1 c). El escrito de recurso se limita a anticipar en este punto las razones que desarrollará al fundamentar la impugnación del art. 150 del Estatuto, recordando que la STC 14/1986, de 31 de enero, ya declaró que las Comunidades Autónomas no pueden crear nuevos tipos de entes al margen de las previsiones de la legislación estatal, por así resultar del art. 149.1.6 y 18 CE. Pero, además, la decisión de que las Administraciones actúen sometidas, y en qué grado, al Derecho privado se incardina evidentemente, por capital, en el contenido nuclear de la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.18 CE., no cabiendo imaginar una previsión estatutaria que pudiera ser más contraria a ese precepto constitucional, pues es obvio que no puede admitirse que cada Comunidad Autónoma opte por someter su respectiva Administración al Derecho administrativo o al privado. Por lo demás, cabría una interpretación conforme –en el sentido de que la competencia de Cataluña sólo lo es para el desarrollo de las bases estatales dictadas de acuerdo con el art. 148.1.18 CE–, si no fuera porque la redacción del precepto las hace muy difícil y porque el art. 150 del Estatuto califica a la autonómica como «competencia exclusiva».

b) El Abogado del Estado afirma en relación con la disposición adicional sexta que la propia Constitución coloca la descentralización como principio organizativo de la Administración pública (art. 103.1 CE), lo que expresaría la preferencia del constituyente por la mayor proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (STC 218/1989, de 21 de diciembre, FJ 3) y propiciaría que, para la ejecución de sus tareas, las Administraciones con mayor radio territorial utilicen las espacialmente menores y más próximas al ciudadano, si bien la propia Constitución impone un límite, que resulta del art. 154. Pues bien, resulta claro, para el representante del Gobierno, que la disposición examinada es competencialmente inocua por cuanto se limita a remitir a una posible transferencia «mediante los instrumentos que corresponda», operando en un futuro, en la medida en que el Estado decida las transferencias necesarias.

Por otro lado, la calificación de la Administración de la Generalitat por parte del art. 71.1 del Estatuto como Administración ordinaria vendría a ser una simple abreviatura o denominación sintética de la posición conferida a dicha Administración por el Estatuto y por las demás leyes, siendo una designación competencialmente inofensiva. Por lo demás, cuantitativamente, la Administración de la Generalitat es la ordinaria en Cataluña, porque, en comparación con cualquier otra Administración en dicha Comunidad Autónoma, sus competencias, funciones y tareas son más extensas y diversas; son más sus funcionarios y trabajadores; mayor su gasto y mayores sus medios de financiación; y son, en fin, más los asuntos en los que le corresponde decir la última palabra en vía administrativa. Además, este precepto debería entenderse en relación con la ya referida disposición adicional sexta.

En cuanto al apartado 6 del art. 71, entiende el Abogado del Estado que establece una reserva de ley autonómica, puesto que la organización de la propia Administración es la más típica de las competencias de autoorganización. Por supuesto, las leyes que puedan dictarse para satisfacer la reserva contenida en el precepto analizado deberán respetar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas establecidas por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. Y, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo y establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones, ámbito en el que el Estado debe abstenerse de intervenir, aunque también puede establecer, desde la competencia antes reseñada, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, si bien con menor extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente internos. Nada habría en el art. 71.6 que impida interpretarlo de conformidad con dicha jurisprudencia constitucional, pues, teniendo en cuenta la doctrina establecida respecto a las normas básicas, que mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario (por todas, STC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 2), lo mismo cabría decir respecto de los Estatutos: la omisión de cláusulas de salvaguarda o recordatorios de las competencias constitucionales del Estado que puedan incidir en las competencias exclusivas de la Generalitat ni convierte en inconstitucional el precepto estatutario silente, ni impide que las competencias exclusivas que al Estado reserva la Constitución se desplieguen legítimamente con toda su extensión, alcance y eficacia.

c) El Gobierno de la Generalitat, por su parte, hace una primera consideración general alegando que el título II no debería plantear problema alguno de constitucionalidad por razón de las materias que en él se disciplinan, pues se trataría del contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía y sería manifestación directa de la condición de las Comunidades Autónomas como entidades territoriales dotadas de autonomía política.

Por lo que hace al art. 71.1 y a la disposición adicional sexta, alega el Ejecutivo catalán que se trata de impulsar, desde el Estatuto, la configuración de la Administración de la Generalitat como la Administración principal, que no única, dentro del territorio de Cataluña, para lo cual se le atribuyen las funciones ejecutivas definidas en el art. 110 y se recoge la posibilidad, futura e hipotética, de que se produzca la transferencia de funciones ejecutivas actualmente detentadas por la Administración del Estado. La configuración de la Administración autonómica como «ordinaria» no comportaría que sea la única actuante en el territorio de Cataluña, sino que el Estado pueda optar por ejercer de forma desconcentrada sus competencias. Con los preceptos impugnados se trataría de propiciar esa opción mediante la transferencia de funciones ejecutivas a la Generalitat, pero ni se impone ni se establecen a tal fin instrumentos distintos de los previstos en la Constitución.

En cuanto al art. 71.6, y sin perjuicio de remitir al examen del art. 150 el estudio del alcance de esta competencia estatal [antecedente 85 c)], se apunta por el Gobierno de la Generalitat que la capacidad de la Comunidad Autónoma para definir los instrumentos de actuación de su Administración y regular su régimen jurídico deriva de su potestad de autoorganización, que no se limita al ámbito político-institucional, sino que alcanza también a las estructuras administrativas y los instrumentos de actuación que, como poder público, le son inherentes. Del principio de autonomía se inferiría la capacidad de la Generalitat para proceder, mediante leyes y dentro del respeto a la competencia estatal para asegurar el tratamiento común de los administrados, a adoptar decisiones relativas a la estructura de su Administración que incluyan aspectos relativos a su articulación territorial y a las formas instrumentales que deban adoptar.

d) El Parlamento de Cataluña comienza su defensa de la constitucionalidad del art. 71.1 y de la disposición adicional sexta con una serie de consideraciones acerca de la complejidad administrativa a la que ha llevado la evolución del modelo de organización territorial y frente a la cual el Estatuto pretendería utilizar el margen que ofrece la Constitución para avanzar hacia la configuración de la Administración de la Generalitat como Administración ordinaria de Cataluña. El concepto de Administración ordinaria en ningún caso equivaldría per se a Administración excluyente ni tampoco a Administración única, sino a la Administración que actúa comúnmente o de modo más usual, y nadie podría negar que éstas son la de la Generalitat en todo el territorio de Cataluña y las de los entes locales en el ámbito de su territorio. La Cámara recuerda que el Consejo Consultivo concluyó que la expresión Administración ordinaria se limita a identificar los supuestos en los que la Administración de la Generalitat actúa ejerciendo funciones ejecutivas del Estado, al mismo tiempo que reconoce la posibilidad (que en cierta medida se trata de fomentar) de que el Estado atribuya a la Administración de la Generalitat el ejercicio de sus funciones ejecutivas. Pero este proceso de transferencia o delegación no se impondría y, además, se haría expresa reserva de las competencias ejecutivas que por su parte puedan corresponder a la Administración local.

Por su parte, la disposición adicional sexta del Estatuto sólo recogería la posibilidad, futura e hipotética, de que se produzcan transferencias de competencias ejecutivas del Estado, sin imponer tal configuración en este momento. Serán, pues, leyes del Estado, con la plenitud de sus competencias, las que configuren el sistema de su organización.

En cuanto al art. 71.6, el Parlamento de Cataluña considera que la capacidad de la Generalitat para definir los instrumentos de actuación de su Administración y para regular su propio régimen administrativo deriva de su capacidad de autoorganización, que no debe vincularse sólo a su ámbito institucional político. Del principio de autonomía se derivaría la capacidad de la Generalitat de aprobar leyes que regulen la estructura de su Administración e incluyan aspectos relativos a su articulación territorial y a las formas instrumentales que deban adoptar.

34. a) El artículo 76 (Consejo de Garantías Estatutarias) se impugna en sus apartados 1, 2 y 4. Para los recurrentes, la regulación del referido Consejo –cuya denominación recuerda a otros Tribunales de orden constitucional, como el de la Constitución de 1931– colisiona con la reserva del art. 161 CE a favor del Tribunal Constitucional respecto del control de la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Su diseño sería un remedo de Tribunal Constitucional y su labor, dada la amplitud de sus funciones, puede generar conflictos de legitimidad entre sus dictámenes (vinculantes en los casos del art. 76.4) y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. A lo que se añade el problema que supone el régimen de garantías del art. 38, ya impugnado.

b) El Abogado del Estado se remite a las alegaciones realizadas al tratar del art. 38.1 (antecedente 30), añadiendo que no es acertado considerar al Consejo como remedo de Tribunal Constitucional de cuya labor puede resultar un conflicto de legitimidades, pues ejerce simples funciones consultivas, a veces con eficacia vinculante, pero no dicta Sentencias con fuerza de cosa juzgada, como es propio de un Tribunal y como para el Constitucional establecen los arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC.

c) El Gobierno de la Generalitat recuerda que, como ya sostuvo al examinar el art. 38 (antecedente 31), la actividad del Consejo no tiene carácter jurisdiccional y se inserta en el procedimiento legislativo. Ahora bien, la impugnación del art. 76 presentaría, a su juicio, un contenido propio y diferenciado del cuestionamiento del art. 38 y afectaría a la configuración de este órgano institucional, puesto que se refiere a todas las funciones que le atribuye el Estatuto. Se ignoraría, sin embargo, que forma parte de la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer sus instituciones de autogobierno la decisión de crear un órgano consultivo que analice la adecuación a la Constitución y al Estatuto de las normas con fuerza de ley, emitiendo dictámenes con carácter previo a su aprobación o convalidación por el Parlamento. Esta importante función consultiva tiene como finalidad la colaboración con el Parlamento y el Gobierno en la valoración de la

adecuación de los textos objeto de dictamen al Estatuto, con el objeto de que aquéllos puedan adoptar las decisiones para las que se hallan legitimados. Ya en el art. 41 del Estatuto de 1979 se regulaba una institución similar, sin afectar a las funciones que la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional.

d) El Parlamento de Cataluña alega que falta el desarrollo legislativo del Consejo de Garantías Estatutarias para determinar los dictámenes de éste y su alcance respecto al legislador. En todo caso, un proyecto o una proposición de ley no es una ley ni una norma con fuerza de ley. Por ello, el dictamen del Consejo sobre el dictamen de la comisión legislativa sería sólo una fase del iter legislativo, procedimental, complejo y reglado, que ni siquiera ha superado todas las fases para constituirse eficazmente en norma. Por tanto, la norma no rompería en absoluto el monopolio del Tribunal como Juez de la constitucionalidad.

El hecho de que, con la reforma estatutaria, los dictámenes y resoluciones del Consejo vinculen al legislador cuando se refieran al desarrollo de los derechos de la persona no es más, para el Parlamento, que el selfrestraint del legislador catalán. Tal acción de protección, garantía y desarrollo de los derechos no sería óbice ni restringiría ningún procedimiento ante el Tribunal Constitucional, ni condicionaría ninguno de sus pronunciamientos. Las características del Consejo de Garantías Estatutarias y el Tribunal Constitucional, así como su ámbito de actuación, excluirían además cualquier riesgo de conflicto de legitimidades entre ambos.

35. a) También es objeto de recurso el artículo 78 (Síndic de Greuges), cuya impugnación se concreta en la expresión «con carácter exclusivo» del apartado 1, toda vez que con ella se excluiría la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose abiertamente, y sin posibilidad de interpretación conforme, el art. 54 CE.

b) A juicio del Abogado del Estado, los términos impugnados del art. 78.1 («con carácter exclusivo») podrían ofrecer una apariencia de inconstitucionalidad si se entendiera que con ellas se pretende impedir al Defensor del Pueblo la supervisión de la Administración autónoma catalana contra lo dispuesto en el art. 54 CE, precisado y aclarado en este particular por el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Reconoce el Abogado del Estado que no hay discusión posible acerca de que ha de estar abierto, por igual y para todos, el acceso a la institución estatal para la defensa de los derechos constitucionales, cualquiera que sea el poder público al que haya de atribuirse la posible vulneración de aquéllos. No obstante, en su opinión, cabe una interpretación del art. 78.1 que lo acomode a la Constitución. En este sentido, afirma que el carácter exclusivo atribuido a la supervisión del Síndico de Agravios catalán ha de entenderse centrado en los nuevos derechos estatutarios, aduciendo que, según el art. 12.1 de su Ley Orgánica reguladora, el Defensor del Pueblo puede supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por dicha Ley, que no incluiría los llamados derechos estatutarios. Así pues, en la función de proteger los derechos y libertades consagrados por la Constitución el Síndico concurriría con el Defensor del Pueblo, en los términos de sus respectivas regulaciones, pero sólo el Síndico de Agravios protegería y defendería los derechos estatutarios, por lo que sólo de él podría decirse que, simultáneamente, ostenta la función de supervisar los derechos y libertades constitucionales y los derechos estatutarios. Así interpretado, el art. 78.1 no sería inconstitucional, puesto que no impide ni mengua la función supervisora del Defensor del Pueblo.

c) Para dar respuesta a esta impugnación comienza la representación del Gobierno de la Generalitat analizando la configuración que del Defensor del Pueblo se efectúa en el art. 54 CE, destacándose dos elementos esenciales: su definición como comisionado de las Cortes Generales y la habilitación al mismo no sólo para controlar la actividad administrativa, sino, incluso con mayor relevancia por ser su función principal, para defender los derechos de los ciudadanos. Esta función, de la que carecen los Defensores autonómicos, explica la atribución de legitimación para actuar ante el Tribunal Constitucional.

De la configuración del Defensor del Pueblo como comisionado de las Cortes Generales se derivaría un límite para su ámbito objetivo de actuación, pues resulta evidente, para el Ejecutivo catalán, que esta institución no puede ser ajena al principio de autonomía proclamado en el art. 2 CE. Concretamente, la capacidad de actuación del Defensor del Pueblo debería venir referida a la del órgano comitente y por ello no incluiría el control de la Administración autonómica, dado que son muy limitadas y excepcionales las actuaciones de control que las Cortes Generales pueden verificar sobre el Gobierno y la Administración autonómicos.

La eficacia de la institución en su conjunto requeriría que sea el Síndic de Greuges el que controle a la Administración autonómica e informe de los resultados de ese control al Parlamento de Cataluña, por ser a éste a quien corresponde la función de control del Gobierno de la Generalitat, órgano que dirige la Administración autonómica. Esto no limitaría, por otra parte, la actuación del Defensor del Pueblo como garante de los derechos fundamentales a través de la interposición de los recursos pertinentes ante el Tribunal Constitucional, porque el propio Estatuto prevé la colaboración institucional entre Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo (art. 78.2).

Entiende, asimismo, el Gobierno de la Generalitat que la doctrina sentada en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, respecto del Consejo de Estado y sus relaciones con los Consejos Consultivos autonómicos sería aplicable a la potestad de control del Defensor del Pueblo sobre las Administraciones públicas. Finalmente, se precisa que la tramitación parlamentaria del Estatuto ha eliminado la inclusión, dentro del ámbito de actividad del Síndic de Greuges, de la Administración estatal, al entenderse que esta exclusión sí sería contraria al art. 54 CE.

d) Por su parte, el Parlamento de Cataluña alega que el art. 54 CE atribuye al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos reconocidos en el título primero de la Constitución, para lo cual podrá supervisar la actividad de la Administración; su interpretación de acuerdo con el principio autonómico determinaría que, si existe un «defensor autonómico», debe tener el control exclusivo de la Administración autonómica correspondiente, dependiendo de su Gobierno. La referencia a la Administración no especificaría a cuál se refiere, pero puesto que se hace en singular podría interpretarse que únicamente se refiere a la Administración del Estado. La interpretación extensiva de la competencia del Defensor respecto a la supervisión universal de cualquier y toda Administración no estaría en la Constitución, sino en la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, de modo que lo que el Estatuto contradiría es el art. 12 de dicha Ley Orgánica, no el 54 CE. Sin embargo, la opción del legislador orgánico no podría convertirse en parámetro de constitucionalidad del texto estatutario, pues las alegaciones de inconstitucionalidad, cuando versan sobre un texto estatutario, deben venir referidas sólo a preceptos de la Constitución (la STC 157/1988, de 15 de septiembre). El Estatuto es una ley estatal y la norma básica de la Comunidad Autónoma, por lo que puede establecer excepciones a lo normado en la Ley del Defensor del Pueblo.

En todo caso –continúa el Parlamento–, la exclusividad del Síndic de Greuges no sería tal, pues hay dos ámbitos de competencia de la Generalitat en los que el Defensor del Pueblo es el único que puede actuar en defensa y protección de los derechos constitucionales: promover recursos de inconstitucionalidad si considerara que alguna ley del Parlamento catalán resultase contraria a la Constitución, e interponer recursos de amparo si alguna actuación de la Administración autonómica conculcara los derechos fundamentales.

Finalmente, el escrito expone tres argumentos colaterales a favor de la constitucionalidad de la norma. De una parte, que igual que el Defensor del Pueblo es un alto comisionado de las Cortes Generales, el Síndic de Greuges es un comisionado del Parlamento de Cataluña, a quien le corresponde informar. De otra parte, la función del ombudsman es la de servir de magistratura de persuasión, pues no tiene capacidad decisoria. De ese modo no parecería que puedan competir dos magistraturas cívicas similares que necesariamente han de colaborar. Por último, se señala que en la práctica y el Derecho en Estados compuestos donde coexisten instituciones de ombudsmen a nivel federal y regional su articulación competencial se regula en los términos de exclusividad que propugna el Estatuto.

36. a) El artículo 80 (Funciones y relaciones de la Sindicatura de Cuentas con el Tribunal de Cuentas) se impugna en sus apartados 1 y 3. El primero presenta a la Sindicatura como el único órgano de fiscalización externa de las cuentas. El otro impone un mandato al Tribunal de Cuentas en orden a la celebración de un convenio que discipline sus relaciones y que dé participación a la Sindicatura en los procedimientos jurisdiccionales propios del Tribunal. Con ello, además de desbordarse la reserva estatutaria, se reduciría la independencia constitucionalmente garantizada del Tribunal de Cuentas y se invadiría la reserva de ley orgánica del art. 136.4 CE.

b) La aparente inconstitucionalidad denunciada por los recurrentes desaparecería, en opinión del Abogado del Estado, con una interpretación de conformidad con la Constitución. La afirmación del apartado 1 sería correcta y carecería de todo significado excluyente o limitativo de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, sin que pudiera entenderse inconstitucional por el solo hecho de no haberse incluido una cláusula expresa de salvaguarda. Cabría entender aplicable ab inverso lo afirmado en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28, conforme a cuya doctrina puede entenderse que el apartado 1 del art. 80 no impide ni excluye que el Tribunal de Cuentas pueda ejercer

su función fiscalizadora sobre la Generalitat, sobre los entes locales catalanes y sobre el resto del sector público de Cataluña; pero no habría de olvidarse que, aunque el control de la Sindicatura de Cuentas y el del Tribunal de Cuentas puedan coexistir y superponerse, el ámbito principal y preferente de la fiscalización del segundo es «el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal» (STC 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ 8 y 12).

En lo que hace al primer inciso del apartado 3, entiende el Abogado del Estado que ni lesiona la independencia del Tribunal ni invade la reserva de ley orgánica contenida en el art. 136.4 CE, que ciertamente no menciona entre las materias reservadas los modos de cooperación entre el Tribunal y las instituciones fiscalizadoras autonómicas. El art. 80.3 vincula a la Sindicatura catalana –no al Tribunal de Cuentas– a proponer la cooperación a este último mediante un convenio, pero no le obliga ni a aceptar el convenio que le proponga, ni a limitar los modos posibles de cooperar restringiéndolos a la celebración de convenios, pues la cooperación se basa en la voluntariedad y no permite alterar las respectivas competencias. El segundo inciso del mismo precepto convierte en materia de cooperación la participación de la Sindicatura en los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, aspecto ya contemplado en el art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, que preveía un tipo de participación de los órganos autonómicos fiscalizadores en la función de enjuiciamiento, como instructores delegados, lo que fue considerado constitucionalmente aceptable por las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 4; y 18/1991, de 31 de enero, FJ 4.

c) El Gobierno de la Generalitat sostiene que el recurso carece en este punto de fundamento, toda vez que la definición de las funciones de la sindicatura no impediría la actividad fiscalizadora encomendada por la Constitución al Tribunal de Cuentas ni contradiría su posición de supremacía. No es preciso, para el Ejecutivo catalán, que el Estatuto reconozca expresamente estos extremos, cuya virtualidad se desprendería de modo inmediato de la Constitución.

Las SSTC 187/1988, de 17 de octubre; y 18/1991, de 31 de enero, han definido el carácter concurrente y compatible de las funciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas y de los órganos autonómicos previstos en los distintos Estatutos de Autonomía y esa definición no precisaría su incorporación al texto estatutario. Tampoco en la Ley Orgánica 1/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se prevé expresamente la concurrencia de funciones entre el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Cuentas, sin que ello haya suscitado en los Diputados recurrentes duda alguna de constitucionalidad. Por otro lado, buena prueba de la no exclusión del Tribunal de Cuentas en Cataluña sería la previsión, en el art. 80.3, de un marco de relaciones de cooperación entre éste y la Sindicatura.

Dos son las funciones –continúa el Gobierno catalán– que el art. 136 CE atribuye al Tribunal de Cuentas: la fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable. Con respecto a esta segunda, el Estatuto se limitaría a prever la participación de la Sindicatura en los términos que se determinen convencionalmente. Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha afirmado, a falta de una previsión estatutaria en sentido contrario, la exclusividad de esta función jurisdiccional encomendada al Tribunal de Cuentas. Pero no sería menos cierto que de ahí no cabe excluir la posibilidad de que los Estatutos atribuyan a los órganos de fiscalización externa funciones de carácter jurisdiccional, como implícitamente se reconoce en la STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 3, que admite la posibilidad de que una institución autonómica ejerza, por delegación del Tribunal de Cuentas, funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento contable. Nada habría, por tanto, de novedoso en la previsión estatutaria que ahora se controvierte.

d) A juicio del Parlamento catalán, el precepto no niega al Tribunal de Cuentas ningún derecho ni competencia de los que la Constitución le reconoce. El precepto tan sólo calificaría a la Sindicatura de Cuentas de órgano fiscalizador, sin excluir a otros, que también lo son, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (SSTC 187/1988, de 17 de octubre; y 18/1991, de 31 de enero), que ha admitido el carácter concurrente y compatible de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas y de los órganos de fiscalización externa previstos en los Estatutos. Respecto de la competencia del Tribunal de Cuentas para el enjuiciamiento de responsabilidad contable, el Estatuto se limitaría a prever la participación de la Sindicatura de Cuentas en los términos que se determinen a través de convenio. Ello sería compatible con la jurisprudencia constitucional, que ha establecido que la función jurisdiccional corresponde con carácter exclusivo al Tribunal de Cuentas, pero ha basado su razonamiento jurídico en la falta de una previsión estatutaria que permita compatibilizar la función de enjuiciamiento contable con la del Tribunal de Cuentas, que goza de garantía constitucional, reconociendo implícitamente tal posibilidad. En todo caso, los Estatutos de Autonomía, dada la función constitucional que les encomienda el Ordenamiento, podrían regular aspectos parciales y particulares para garantizar la cooperación y coordinación imprescindibles entre instituciones análogas en el Estado central y el autonómico, que es lo que haría el apartado 3 del art. 80.

37. a) Respecto del artículo 82 (Regulación del Consejo Audiovisual de Cataluña) invocan los actores los vicios de inconstitucionalidad esgrimidos en relación con el art. 52 del Estatuto, por infracción de los arts. 18 y 20 CE. El precepto no distingue las funciones que puede asumir el Consejo sobre los medios de comunicación públicos y privados, lo que sería contrario al art. 20 CE, en el que se reconocen derechos que no admiten más límites que los en él establecidos y que han de ser desarrollados por ley orgánica. Por su lado, el control de los medios de comunicación por un órgano vinculado al Parlamento sólo cabría, para los actores, respecto de medios públicos y para asegurar la pluralidad y el empleo de las distintas lenguas, además de los principios reconocidos en el art. 20.4 CE. En todo caso, los defectos del Estatuto en este punto serían los ya denunciados en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley Audiovisual de Cataluña, admitido a trámite y cuyos argumentos de inconstitucionalidad entienden los demandantes que no han de reproducirse aquí, bastando con recordar que se reconocen al Consejo las facultades de definir principios y conceptos como los de veracidad y normalidad lingüística, y de imponer deberes y sanciones, entre ellas el cese de emisiones.

b) El Consejo Audiovisual de Cataluña es para el Abogado del Estado una institución autonómica que, conforme al art. 147.2 c) CE, puede establecerse en un Estatuto, fijando los aspectos básicos de su función y remitiendo al legislador ordinario su regulación en detalle. Nada habría en el precepto recurrido que pudiera estimarse contrario al art. 20 CE, puesto que se limita a prever una autoridad reguladora independiente y a describir muy someramente su función, dejando a la ley ordinaria determinar «sus ámbitos específicos de actuación». Como es evidente, las inconstitucionalidades en que hubiera podido incurrir la Ley catalana 22/2005, de 29 de diciembre, u otras leyes anteriores al Estatuto ahora vigente reguladoras del Consejo Audiovisual no permiten afirmar la inconstitucionalidad del inexpresivo art. 82.

c) El Gobierno de la Generalitat alega que el art. 82 determina la naturaleza jurídica de la institución y establece su marco genérico de actuación, sin predeterminar cuáles deban ser sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual ni sus potestades. Debería entenderse, por tanto, que remite estos aspectos al desarrollo legislativo que ya ha efectuado el Parlamento de Cataluña en la referida Ley 22/2005, de comunicación audiovisual, que no vulneraría ningún derecho constitucional, según se ha razonado por el Ejecutivo en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la misma.

Alega el Gobierno catalán que el Consejo Audiovisual no es en el Estatuto, ni en las Leyes anteriores reguladoras de la materia, un órgano parlamentario de control. El control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad de la Generalitat, igual que sucede en el ámbito estatal, se lleva a cabo a través de los órganos de control de la Corporación Catalana de Radio Televisión y de la Comisión de Control Parlamentario de la Actuación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión y las Empresas Filiales creada por la Ley 10/1983, de 30 de mayo. El Consejo fue creado por la Ley 8/1996 como un órgano asesor del Gobierno de la Generalitat dotado de autonomía orgánica y funcional, al que se reconoce independencia. Fue en el año 2002 cuando el Parlamento de Cataluña decidió atribuirle las notas propias de una Autoridad independiente con competencias reguladoras y sancionadoras desvinculada del Gobierno y de la Administración autonómicos. Recuerda el Ejecutivo las notas definitorias de las Administraciones independientes, subrayando que su creación responde a la necesidad de preservar o aislar la regulación y la toma de decisiones que afecten a la actividad de sujetos públicos y privados en el marco de un determinado sector de la vida social y económica y haciendo hincapié en que el sector objeto de regulación presenta una especial vulnerabilidad y requiere ser adecuadamente aislado respecto de criterios y decisiones de cariz estrictamente político, así como de determinadas influencias que tendrían su origen en los intereses del propio sector regulado. Y se acompaña una relación de las Administraciones independientes existentes en el Estado español: Tribunal de Defensa de la Competencia, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Energía, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, Consejo de Seguridad Nuclear y Agencia de Protección de Datos, destacando que el caso español es la única excepción al generalizado establecimiento de este tipo de Administraciones en el sector del audiovisual. Igualmente, se recuerda que la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía incluye un Consejo del Audiovisual, con perfiles y funciones muy similares a las del Consejo ahora cuestionado, y que ha recibido el respaldo parlamentario de los Diputados recurrentes.

Tras lo expuesto se concluye que la previsión del Consejo como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación pública y privada sólo supondría la opción prevista en el Estatuto de Autonomía de que las potestades de que dispone la Generalitat en el ámbito de los medios de comunicación social, en el marco de las competencias reconocidas básicamente en el art. 146, se ejerzan, no por el Gobierno y la Administración que de él depende, sino por una autoridad independiente.

d) El Parlamento catalán sostiene que el art. 82 solamente determina la naturaleza jurídica de la institución y establece un marco genérico para su actuación, pero no predetermina sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual, ni tampoco establece las potestades de que dispone. En su opinión, el recurso de inconstitucionalidad, en este punto, atribuye a la norma estatutaria los hipotéticos vicios de inconstitucionalidad que se han querido ver en la Ley catalana 22/2005, de 20 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, recurrida ante este Tribunal. Sin embargo, independientemente de que la Ley de desarrollo pudiera llegar a desbordar el marco constitucional, no sucedería lo mismo con una previsión estatutaria tan genérica. Que el nuevo Estatuto prevea la existencia del Consejo como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación pública y privada, en el ámbito de las potestades de la Generalitat de Cataluña sobre los medios de comunicación social, con la finalidad de que las competencias reconocidas en el art. 146 del Estatuto se ejerzan por una autoridad independiente, y no por el Gobierno y su Administración, resultaría en todo caso plenamente constitucional y acorde con el signo de los tiempos.

Como apunte complementario relativo a las últimas instituciones analizadas, la representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que a todas ellas es aplicable, mutatis mutandis, la doctrina de este Tribunal relativa a la compatibilidad entre los órganos consultivos autonómicos y el Consejo de Estado, contenida especialmente en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5, en especial a la competencia de las Comunidades Autónomas para crear estos órganos en virtud de sus potestades de autoorganización, llegando incluso a sustituir el informe preceptivo de la institución estatal por el de un órgano consultivo autonómico.

38. a) Varios son los preceptos impugnados en el capítulo VI (El gobierno local) del título I, que a juicio de los recurrentes contiene una regulación del régimen local impropia de un Estatuto y que trata de desplazar la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal en la materia, persiguiendo una total «interiorización» del gobierno local que terminaría con el «carácter bifronte» que se desprende del art. 149.1.18 CE y que la jurisprudencia ha reconocido desde la STC 84/1982, de 23 de diciembre. Para los actores, el capítulo parte de la idea de que la Ley de bases del régimen local puede ser parámetro de constitucionalidad de las leyes ordinarias, pero no de los Estatutos de Autonomía, que le están supraordenados. Aumentando la «densidad normativa» del Estatuto se evita que resulte aplicable en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal de legislación básica, con la consecuencia de que las leyes catalanas sólo estarán vinculadas a lo dispuesto en el Estatuto. Con esta construcción, sin embargo, se desbordarían los límites de la reserva estatutaria del art. 147.2 CE, en la que se incluye la organización de las «instituciones autónomas propias», entre las que no se cuentan los entes locales, que son instituciones por sí y para sí, esto es, al servicio de sus propios intereses (art. 137 CE).

Lo anterior sería –continúan los recurrentes– un ejemplo de la perturbación constitucional que entraña superar el ámbito propio de los Estatutos. Entre éstos y las leyes básicas no hay una relación de supra y subordinación, sino de competencia, y no cabe la sustitución de la función de la ley básica, aprobada exclusivamente por las Cortes Generales, por una ley, el Estatuto, en la que la voluntad de una parte de España es decisiva para su aprobación y reforma. Por ello el capítulo sería inconstitucional aun en los aspectos en que coincide con el contenido de la Ley de bases del régimen local. En definitiva, el Estatuto pretendería establecer su propio nivel de autonomía local, inmunizando al ordenamiento catalán frente a la garantía que la legislación básica ofrezca en cada momento en orden al aseguramiento de un nivel uniforme de autonomía local para todo el Estado, en línea con la doctrina sentada en la STC 32/1981, de 28 de julio.

b) El Abogado del Estado rechaza esta crítica general, alegando que, aparte de su generalidad, está en contradicción con la decisión de los actores de no recurrir el art. 2.3 del Estatuto y de no impugnar íntegramente el capítulo en cuestión, advirtiendo de que ya el art. 5.1 del Estatuto de 1979, con términos un tanto equívocos, incluía municipios y comarcas en la «organización territorial» de la Generalitat. De otro lado, sostiene el representante del Gobierno que la regulación del capítulo no se opone al carácter bifronte de las Administraciones locales catalanas; carácter que implica (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4) que el régimen jurídico de las corporaciones locales es el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas, pero que no excluye que, junto a la relación directa Estado-corporaciones locales, exista también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 29). Si la Generalitat ostenta amplias competencias en materia de régimen local, no podría considerarse contrario al art. 147.2 c) CE que se plasmen en su Estatuto las líneas fundamentales de la organización local catalana a fin de vincular al legislador ordinario catalán de régimen local, mientras con ello no se invada la competencia estatal del art. 149.1.18 CE. Siendo cierto que los arts. 151 y 160 del Estatuto no mencionan expresamente esa competencia constitucional del Estado cuando atribuyen competencia exclusiva a la Generalitat en las materias de organización territorial de régimen local, ese silencio no tiene, para el Abogado del Estado, una significación excluyente, puesto que está fuera del alcance y eficacia peculiares de los Estatutos el impedir o restringir la incidencia de las competencias constitucionales exclusivas del Estado en las materias que la Comunidad Autónoma asuma con carácter exclusivo.

c) En relación con los límites materiales del Estatuto de Autonomía, la representación del Gobierno de la Generalitat se remite a lo ya expuesto en las consideraciones generales (antecedente 13). Y recuerda que, en materia local, el Estatuto de 1979 ya había atribuido a la Generalitat la competencia exclusiva (art. 9.8), así como la tutela financiera de los entes locales (art. 48). Además, en su título preliminar figuraba una regulación muy parecida a la que contienen los preceptos ahora examinados. Una regulación luego desarrollada por la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, ahora vigente en el texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. La distinta ubicación sistemática de la materia respondería a la idea de que la estructura territorial en municipios y comarcas, ahora veguerías, forma parte de las decisiones institucionales que deben plasmarse, justamente, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Los recurrentes entenderían la autonomía local en unos términos que sólo dan cabida a la relación entre los entes locales y el Estado, con total exclusión de la Comunidad Autónoma. Ello supondría desconocer la jurisprudencia que habla de una relación, «incluso más natural e intensa», entre las entidades locales y las Comunidades Autónomas (por todas, STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Por lo demás, y como afirman los recurrentes, los entes locales son parte del Estado como supraordenamiento, lo que coincidiría plenamente con el art. 3.1 del Estatuto, que enuncia el principio de que «la Generalitat es Estado».

Niega el Gobierno de la Generalitat que la Ley de bases del régimen local pueda ser parámetro de los Estatutos de Autonomía. En su opinión, el hecho de que determinadas previsiones de dicha Ley fueran consideradas constitucionales no significa que fuera la única solución constitucional posible, ni que el bloque de la constitucionalidad quede petrificado, ni limitado el legislador estatutario (suma del autonómico y del estatal). En este mismo sentido se indica que la garantía institucional de la autonomía local, más que un criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es un principio cuyo respeto se impone tanto al legislador estatal como al autonómico. En todo caso, se apunta el carácter eminentemente preventivo del recurso en este punto, pues se ignoraría la cautela expresa de la autonomía local recogida en los arts. 84.1, 86.3 y 90.2.

Finalmente, en el recurso se confundirían competencia sobre una materia y competencia para la atribución de competencia a la Administración local. La distribución entre personas jurídico-públicas y órganos de una potestad no tiene por qué pertenecer a quien ha creado y dotado de contenido a esa potestad.

d) El Parlamento de Cataluña, tras exponer los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la normativa estatutaria, analiza la configuración constitucional de la autonomía local, con especial referencia a la jurisprudencia de este Tribunal, que ha entendido la autonomía local como una garantía institucional cuya concreción se remite a los legisladores ordinarios, pese a que, al tiempo, en tanto que garantía, limita a los legisladores (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), subrayando también que la jurisprudencia ha entendido que, más allá del contenido mínimo constitucionalmente protegido, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite actuaciones legislativas diversas en la medida en que respeten la garantía institucional (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 40/1998, de 19 de febrero). La jurisprudencia ha partido de la atribución al Estado de la competencia para fijar unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales y a las competencias locales (STC 214/89) que debe tender ex Constitutione a asegurar un nivel mínimo de autonomía a las corporaciones locales en todo el territorio nacional (así, SSTC 32/1981, de 28 de

julio; 3/1988, de 21 de enero; y 259/1988, de 22 de diciembre). Para el Parlamento, el hecho de que no se haya acogido en la jurisprudencia un entendimiento más restrictivo del art. 149.1.18 CE respondería en gran medida a la propia redacción del Estatuto de 1979.

El nuevo Estatuto, sin embargo, partiría de que el art. 149.1.18 CE no reserva al legislador estatal la regulación del principio de la autonomía local ni las bases en materia de régimen local, sino sólo las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la legislación sobre expropiación forzosa, las bases del contratos de las Administraciones públicas y el sistema de responsabilidad patrimonial, mientras que el Estatuto atribuiría a la Generalitat la competencia exclusiva sobre régimen local. El art. 160.1 del nuevo Estatuto querría romper la inercia y afianzar la exclusividad que ya consagrara el art. 9.8 del Estatuto anterior. Con ello pretendería prohijar una nueva jurisprudencia constitucional, puesto que la existente desde la STC 32/1981, de 28 de julio, ancla sus raíces en la reformada dicción estatutaria. Si el vigente Estatuto regula de manera exclusiva el régimen local y elimina los «sin perjuicio», las interpretaciones del Tribunal Constitucional fundamentadas en la remisión del art. 9.8 del anterior al artículo 149.1.18 CE perderían buena parte de su potencialidad como definidoras de criterios de distribución competencial.

La interpretación jurisprudencial llevó en la práctica –continúa el escrito de alegaciones– a que las entidades locales deben estar sometidas a una doble regulación, estatal y autonómica. La Generalitat se habría visto obligada a aceptar este carácter bifronte del gobierno local y no pudo establecer un sistema propio de relaciones con los entes locales que determinase la respectiva posición dentro del marco estatutario. Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente constitucional, la Constitución admitiría tanto un modelo de naturaleza bifronte de las instituciones locales como otro modelo basado en la «interiorización» de las instituciones locales, siempre y cuando ambos respeten y garanticen el principio de la autonomía local, que es el que el Parlamento catalán propuso a las Cortes Generales para la reforma del Estatuto.

El punto de partida de la nueva regulación estatutaria sería que el municipio forma parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma. Ello no significaría que el municipio pertenece a la Comunidad Autónoma, sino que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señaló hace tiempo el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal. A partir de ahí, el Estatuto encomendaría al municipio una doble funcionalidad en el sistema autonómico: es la entidad básica de la organización territorial de la Comunidad autónoma y es el instrumento esencial para la participación de la comunidad local en los asuntos públicos, todo ello desde la autonomía de los municipios que el Estatuto reconoce y ampara. Con ello no se negaría en absoluto la competencia básica del Estado, sino que tan sólo se limitaría su alcance, pues al establecer un modelo de gobierno local propio de Cataluña, diferente del ordinario, desplazaría a un tiempo la aplicación de las bases estatales, tal y como ya sucede en otros Estatutos y regímenes especiales.

Alega la Cámara catalana que los Estatutos juegan un papel fundamental para adecuar la planta administrativa a la realidad propia y salvaguardar las competencias legislativas relacionadas con el gobierno local. La jurisprudencia constitucional avalaría estas posibilidades, admitiendo regímenes singulares como la creación de comarcas (STC 214/1989, de 21 de diciembre) o la modulación de las competencias de las Diputaciones Provinciales (STC 109/1998, de 21 de mayo). En la primera de estas Sentencias el Tribunal ya hizo referencia a los elementos históricos de la organización territorial de Cataluña, lo que, de conformidad con el art. 5 del vigente Estatuto, permitiría el reconocimiento de un mayor espacio competencial para la Generalitat. Además, el Tribunal Constitucional ha reconocido implícitamente que los Estatutos tienen virtualidad jurídica suficiente para establecer excepciones y modelos territoriales diferentes de los previstos por el legislador básico y pueden desplazar la legislación básica, que resultará inaplicable, como hizo en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al utilizar el Estatuto como canon de constitucionalidad de la Ley de bases del régimen local Del mismo modo, determinó en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, que corresponde a la Comunidad Autónoma la regulación, mediante ley, del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio, aunque la ley autonómica deba ajustarse a las bases estatales. En consecuencia, incluso en la jurisprudencia constitucional actual habría elementos suficientes para justificar una interpretación más restrictiva del alcance de las bases estatales en esta materia, incluso en el modelo bifronte.

No obstante, el Parlamento de Cataluña considera que si la regulación propuesta por el Estatuto actual se ajusta a la Constitución la jurisprudencia necesariamente deberá evolucionar. En ese sentido afirma que uno de los principales argumentos utilizados por este Tribunal para justificar el amplio alcance de la competencia estatal para regular la autonomía local era la falta de un derecho reaccional que permitiera a las entidades locales recurrir a la justicia constitucional. Este argumento quedó anulado casi completamente con la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, que modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y creó y reguló el recurso en defensa de la autonomía local, con lo que las bases-garantía verían desplazada su función por una legislación más acorde.

39. a) Los demandantes denuncian concretamente la inconstitucionalidad del artículo 84.2 y 3 (Competencias locales). A su juicio, el art. 84.2 quiere ser el sustitutivo del art. 25.2 LBRL, del que copia su sistema, aunque no su enumeración, y debe completarse con el art. 84.3 y con el artículo 160.1 b), también impugnado, que confirmarían que será el legislador catalán el que establezca las competencias municipales en esas materias, sin concurso del legislador estatal. En conjunto, estos preceptos formarían un sistema encaminado a limitar al Estado la facultad de establecer normas básicas sobre las competencias locales. Lo que sería inconstitucional aun cuando se trate de materias propias de la Generalitat –pues el Estado puede imponer en todo caso cierta atribución a los entes locales como garantía mínima de su autonomía– y, desde luego, mucho más cuando, como sucede, por ejemplo, con las letras e), h) y l) del art. 84.2, se incluyen materias que son de la competencia del Estado.

b) El Abogado del Estado, por su parte, alega que el art. 84.2 contiene una enumeración de las competencias que, como propias, se garantizan a los municipios catalanes. Como es obvio, esa garantía estatutaria vincula al legislador territorial y debe entenderse preponderantemente referida a materias de competencia autonómica. Así se entiende el apartado 3 del mismo precepto, que afirma que la distribución de responsabilidades administrativas en las materias del apartado 2 se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento y por los principios de subsidiariedad, diferenciación y suficiencia financiera. No obstante, es de notar, para el Abogado del Estado, que el art. 84.2 remite a «los términos que determinen las leyes», sin especificar si éstas han de ser estatales o autonómicas, pudiendo ocurrir que algunas de las materias mencionadas en el precepto tomen en cuenta la actual existencia de competencias atribuidas a los municipios en leyes estatales.

Ciertamente –continúa el escrito de alegaciones–, el art. 84.3 omite citar la legislación estatal básica, así como las leyes estatales sectoriales que atribuyen competencias a los municipios; pero esta omisión no impediría en absoluto que el Parlamento de Cataluña, al distribuir las responsabilidades administrativas, deba hacerlo con pleno respeto a las bases estatales en materia régimen local y siempre sin invadir competencias constitucionales del Estado, sin que ello dependa de un expreso recordatorio en el precepto estatutario.

En cuanto al argumento de que el art. 84.2 contiene referencias a materias de competencia estatal exclusiva o compartida con las Comunidades Autónomas, señala el Abogado del Estado que este último supuesto no ofrece problema constitucional alguno y que, en cuanto al primero, tampoco existe inconstitucionalidad por citar materias de competencia estatal si las leyes del Estado atribuyen competencias a los Ayuntamientos. En este sentido afirma que no aciertan los actores con los ejemplos ofrecidos, al tratarse de materias en las que el legislador estatal básico remite a la legislación de las Comunidades Autónomas, o bien en las que se han transferido competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña, o en las que el régimen de algunas infraestructuras y servicios está dentro de la competencia autonómica, con reconocimiento por parte de la legislación estatal.

c) Alega el Gobierno de la Generalitat que los recurrentes parecen olvidar que ya en el Estatuto de 1979, como en el desarrollo legislativo posterior, se contemplaba la competencia de la Comunidad Autónoma en materia local. Tras reseñar el contenido de algunos preceptos del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, se indica que el ámbito en el que se actúan las competencias locales forzosamente afectará siempre a competencias estatales y autonómicas, estando vinculadas a la gestión de los intereses respectivos (art. 137 CE), de donde se deduce que es el legislador ordinario quien debe determinarlas (así, STC 159/2001, de 5 de julio). Ello significaría que la Constitución no precisa cuáles sean los intereses respectivos del art. 137 CE ni el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador ha de atribuir a los entes locales (al respecto, STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

La garantía de la autonomía local –continúa el escrito de alegaciones– comporta la necesaria participación local en las decisiones que les afectan (SSTC 27/1987, de 27 de febrero; 109/1998, de 21 de mayo; y 159/2001, de 5 de julo, cuyo FJ 4 se reproduce parcialmente). De acuerdo con lo expuesto, el art. 84.2 no lesionaría ninguna de las competencias estatales por la distinta dimensión de las competencias

locales, que afectan al haz de los intereses locales y que se definen por el legislador ordinario. El precepto estatutario únicamente garantizaría un nivel mínimo de competencias que en ningún caso puede ser entendido como un techo máximo. Su propia dicción mostraría un trato de las atribuciones locales muy distinto del reflejado en el art. 149.1 CE o en los arts. 110 y siguientes del Estatuto, pues no se habla de competencias exclusivas, básicas o compartidas, sino sólo de «competencias propias en las siguientes materias», es decir, de acuerdo con el alcance que fije la legislación sectorial.

Por otro lado, la competencia estatal sobre régimen local deriva del art. 149.1.18 CE, donde no se mencionan expresamente las competencias locales, de donde debería inferirse que éstas pueden quedar asumidas por el Estatuto en virtud del artículo 149.3 CE, y ello por voluntad del legislador estatutario, suma del estatal y autonómico. En el mismo sentido, se reseña que el art. 84.3 contiene una regulación coincidente con la del art. 9.5 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que no ha sido declarada inconstitucional.

Finalmente, si es la ley autonómica la que crea las entidades locales de acuerdo con el art. 141.3 CE, debería poder dotarlas de las competencias que su ámbito de gestión recomiende por razones de eficacia y eficiencia.

d) El Parlamento catalán considera que los recurrentes no tienen en cuenta que lo dispuesto por el Estatuto reformado pasa también a formar parte del bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, con subordinación a la Constitución, constituirá el parámetro a partir del cual y a partir de ahora juzgará este Tribunal. El hecho de que determinadas previsiones de la Ley de bases del régimen local fueran consideradas constitucionales hasta el momento no significaría que sean la única solución constitucional posible. Si se acepta la posibilidad de incidir sobre los límites de las bases estatales al delimitar la competencia de la Generalitat no habría inconstitucionalidad por el hecho de preterir la solución adoptada por el legislador básico. La inconstitucionalidad tan sólo llegaría a producirse si la atribución de una competencia a la Generalitat vaciara la competencia básica estatal del contenido constitucionalmente garantizado, que no sería el caso. Que el nuevo Estatuto no respete la legislación básica vigente no fundamentaría su inconstitucionalidad, igual que la atribución de una competencia de regulación a uno u otro legisladores no podría afectar la garantía institucional de los entes locales si ambos se mantienen dentro de los límites fijados por la Constitución.

Respecto al hecho de que la distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas Administraciones locales deba regirse por leyes del Parlamento, argumenta la Cámara que si la ley autonómica, de acuerdo con el art. 141.3 CE, crea entidades locales ha de poder, por razones de eficacia y eficiencia, dotarlas de las competencias que su ámbito de gestión recomiende.

40. a) El artículo 86.5 (El municipio y la autonomía municipal) atribuye el control de los municipios a la Generalitat, «sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias», lo que, en opinión de los recurrentes, supone marginar al Estado. En este punto el Estatuto, además de asumir la función de la legislación básica, sería contrario a la Ley de bases del régimen local El control que en su caso corresponda al Estado ha de determinarlo el propio Estado, que cuenta para ello con los títulos del art. 149.1.14 y 18 CE, que le permiten optar entre distintos modelos con mayor o menor peso de los controles estrictamente jurisdiccionales. El art. 86.5 del Estatuto, sin embargo, contrae de tal manera las posibilidades de control del Estado que éste no podría, por ejemplo, hacer uso de las facultades de subrogación y disolución contempladas en los arts. 60 y 61 LBRL.

b) El Abogado del Estado invoca la doctrina constitucional (entre otras STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 2) acerca del carácter básico de la introducción de posibles controles administrativos de legalidad sobre los actos y acuerdos de las entidades locales y de la eliminación de tales controles, sustituyéndolos por la posibilidad de impugnarlos en vía contencioso-administrativa, opción esta última por la que se ha decantado el legislador básico. A juicio del representante del Gobierno, es factible interpretar el art. 86.5 de manera ajustada a la Constitución, toda vez que la cita de la posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa entrañaría la aceptación de la referida doctrina constitucional. La referencia al «control de adecuación al Ordenamiento jurídico» se justificaría no sólo porque el legislador básico acaso pueda volver en el futuro a un modelo más restrictivo de la autonomía municipal que el actual, aunque siempre dentro de los límites constitucionales, sino también porque este precepto estatutario parte de un concepto lato de control que comprende el examen de los actos y acuerdos regulados en el art. 56 LBRL, la sustitución funcional del art. 60 de la misma Ley o la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de la fase final de ciertos procedimientos iniciados en la esfera municipal sin privar al Estado de los demás medios de acción que la legislación básica le concede.

c) Afirma el Gobierno catalán que los recurrentes no discuten que la Generalitat pueda realizar el control de adecuación al Ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos municipales, pero cuestionan el alcance de la salvaguarda de las competencias estatales que realiza el art. 86.5 in fine. Para los actores, la cláusula «sin perjuicio» no permite al Estado defender efectivamente sus competencias, arguyendo para ello mediante una serie de ejemplos que nada tendrían que ver con la norma estatutaria impugnada. Concretamente, los arts. 60 y 61 LBRL no serían, en ningún caso, control de la adecuación al Ordenamiento de los actos y acuerdos adoptados por los municipios, y el art. 86.5 no pretendería regular ni incidir en los supuestos en ellos contemplados. Para el Ejecutivo, tampoco tiene nada que ver el precepto estatutario con los controles de estabilidad presupuestaria, que son fruto de distinto título competencial y no están contemplados en la norma impugnada ni, por supuesto, impedidos por ella.

d) Para el Parlamento de Cataluña, la inconstitucionalidad del precepto sólo se argumenta desde la vigente legislación básica. Los ejemplos que incluye el recurso para demostrar su inconstitucionalidad nada tendrían que ver con la norma, que tampoco tendría nada que ver con los controles de estabilidad presupuestaria, fruto de distinto título competencial.

41. a) El recurso examina, a continuación, las previsiones del Estatuto sobre las veguerías, entes que para los demandantes constituyen un enigma. A su juicio, esta parte del Estatuto admite tres interpretaciones: a) La veguería es un ente local distinto de la provincia, pero la provincia pervive en Cataluña (supuesto en el que encontraría cobertura en los arts. 141.3 y 152.3 CE); b) Es un ente local distinto de la provincia, a la que sustituye y hace desaparecer; c) La veguería es simplemente el nombre de la provincia en Cataluña, aunque su gobierno y administración no se confían a las Diputaciones, sino a los Consejos de Veguería, lo que permite el art. 141.2 CE.

Los Diputados recurrentes sostienen que la segunda de las opciones señaladas es la más adecuada al texto estatutario. Desde luego ninguno de sus preceptos dice que la veguería sea la denominación de la provincia en Cataluña, ni se dice de ella que esté «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE). Así las cosas, su inconstitucionalidad sería evidente, no tanto por la creación de un nuevo ente local cuanto por la correlativa desaparición de la provincia como ente local. En consecuencia, sería inconstitucional el artículo 83.1 (asimismo el artículo 2.3), al sustituir la provincia por la veguería, y también los artículos 90 y 91, que completan la operación. Todos ellos conculcarían los arts. 137 y 141 CE y la garantía institucional de la provincia a la que se refirió la STC 32/1981, de 28 de julio. La sustitución de la provincia por la veguería tendría, además, múltiples consecuencias, pues a los nuevos entes no les sería de aplicación lo dispuesto para las provincias en la Ley de bases, en la Ley de haciendas locales y en la Ley Orgánica de régimen electoral general. En relación con el art. 160 del Estatuto, esto supondría que sería la Generalitat la que tendría la competencia exclusiva para la determinación de los órganos de gobierno de la veguería y para regular su funcionamiento y régimen electoral, sin reconocer ninguna competencia al Estado.

Ante una inconstitucionalidad tan flagrante, los recurrentes proponen la tercera de las posibilidades como vía para una interpretación conforme: las veguerías son las provincias en Cataluña. Sin embargo, esta solución presentaría varios problemas. En primer lugar, no es ésa la interpretación que se deduce del conjunto del Estatuto ni, en particular, de sus arts. 90 y 91. En segundo término, sería siempre inconstitucional la primera parte del art. 91.4, según el cual una ley del Parlamento regulará «la creación, modificación y supresión» de las veguerías. En este contexto, la previsión de que la alteración de los límites provinciales se llevará a cabo conforme al art. 141.1 CE no salva la inconstitucionalidad, pues sólo supone que el Parlamento puede hacer todo aquello sin que se modifiquen los límites provinciales; es decir, que la veguería puede desvincularse de las provincias.

b) En el escrito de alegaciones del Abogado del Estado se reconoce que la provincia no aparece mencionada en el art. 83.1 y que la única mención marginal de la misma figura en el art. 91.4, en el que, al referirse a la creación modificación y supresión de las veguerías, menciona la alteración de los límites provinciales. Por su parte, el art. 91.3 declara que «los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones». De estos preceptos infiere el Abogado del Estado que la veguería es la denominación interior catalana para lo que, desde el punto de vista del Ordenamiento general, seguirán siendo provincias. El «en su caso» del segundo inciso del art. 91.4 dejaría en claro que puede existir

coincidencia, al menos en principio, entre las cuatro provincias catalanas y las cuatro veguerías. Refiriéndose a la imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda unilateralmente alterar los límites provinciales y a la reserva estatal, a título de bases, de la denominación y capitalidad provinciales, menciona el Abogado del Estado la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 4, en la que, a su juicio, existe una importante afirmación incidental que revela que, en lo que concierne a la existencia de las provincias, la alteración de los límites provinciales por las Cortes Generales mediante ley orgánica puede llevar a la desaparición de alguna o algunas provincias y a la creación de otra u otras nuevas. Esto es, la garantía constitucional de la autonomía provincial no significa la garantía de la subsistencia de todas y cada una de las concretas provincias ni tampoco significa garantizar las Diputaciones provinciales como un base organizativa provincial, puesto que el art. 141.2 CE permite que el gobierno y la administración autónoma de las provincias puedan encomendarse a «otras Corporaciones de carácter representativo» distintas de las Diputaciones, de forma que los Consejos de veguería sustituyen a éstas al amparo de los arts. 141.2 CE y 31.3 LBRL. Por otra parte, de las hipótesis manejadas en el recurso, la más exacta parece ser, para el Abogado del Estado, la que sostiene que las veguerías son el nombre que en el ordenamiento autonómico catalán reciben las provincias, si bien la alteración de los límites provinciales requerirá la previa decisión de las Cortes Generales y, sólo cuando estén alterados los límites provinciales por ley orgánica, cabrá que el Parlamento de Cataluña cree, modifique o suprima veguerías tal y como prevé el art. 91.4. En consecuencia, habrían de rechazarse las dos objeciones que el recurso levanta respecto a esta hipótesis: una, de puro carácter técnico, podría despejarse perfectamente entendiendo el sentido de los apartados 3 y 4 del art. 91 en relación con los arts. 2.3, 83.1, 90 y 91.1 y 2, constatando que la veguería viene descrita con rasgos propios de la provincia. La otra objeción se despejaría sin más teniendo en cuenta que a la creación, modificación o supresión de veguerías deberá preceder la ley orgánica que altere los límites provinciales.

c) El Gobierno de la Generalitat afirma que la posibilidad de crear las veguerías deriva directamente del art. 141.3 CE, en virtud del cual «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». De otra parte, conforme al art. 141.2 CE, «el gobierno y administración autónoma de las provincias serán encomendadas a las Diputaciones o a otras Corporaciones de carácter representativo», y esto es lo que prevería el art. 91.3 del Estatuto al establecer que «los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones».

La configuración de las veguerías como el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local (art. 90.1) no sólo sería conforme con la Constitución, sino que representaría un desarrollo favorable a la autonomía local. La veguería no sería sólo agrupación de municipios, sino también una concepción del gobierno local, basada esencialmente en el municipio, que ve el espacio supramunicipal como espacio de gobierno intermunicipal, lo que enlazaría con las previsiones del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España. Por otra parte, el art. 91 respetaría la reserva de ley orgánica del art. 141.1 CE porque no incide sobre los límites territoriales, como demostraría la previsión de que «la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución» (apartado 4 in fine).

Para el Gobierno catalán, los recurrentes admiten que en Cataluña los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones y recuerda al respecto que en la STC 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal entendió que se habían suprimido las Diputaciones porque no se había dotado a los órganos llamados a sustituirlas de las competencias de dichos entes «u otras similares», al tiempo que la propia Generalitat asumía esas competencias. Ahora no ocurriría así. En primer lugar, porque es la propia norma institucional básica la que aplica los arts. 141.2 y 3 CE, con su especial naturaleza de ley orgánica estatal, y además a través de unas entidades dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus intereses (art. 90.2). Así pues, la regulación de las veguerías sería la resultante de aplicar en sus propios términos los arts. 141.2 y 3 CE, y con expresa mención al art. 141.1 CE y a la necesaria alteración de los límites provinciales por ley orgánica, razón por la cual no podría reputarse inconstitucional el Estatuto en esta materia sino vaciando de contenido los propios preceptos constitucionales.

d) Para defender la constitucionalidad de la regulación sobre las veguerías el Parlamento catalán alega que responde al deseo de recuperar la capacidad de configurar desde la Generalitat un modelo propio de organización administrativa territorial en Cataluña. Deseo que se sustentaría en una jurisprudencia constitucional que, si bien reconoce la provincia como entidad local necesaria, establece que en caso de crearse otras entidades supramunicipales las competencias de las provincias podrán ser objeto de redistribución (STC 214/89, de 21 de diciembre). Las Diputaciones, de hecho, dejaron de existir en la Comunidades Autónomas uniprovinciales y, de facto, en las Islas Canarias.

Para la Cámara, las previsiones estatutarias en este punto no vulnerarían la garantía institucional del ente provincial, en tanto que se limitan a modificar el nombre del ente provincial, respetando en los otros aspectos, que son los sustanciales, los elementos identificadores del ente. Es cierto que existe una doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el cambio de nombre de las provincias forma parte de las bases del régimen local (STC 385/1993, de 23 de diciembre), pero no se refiere al cambio del nombre de la entidad en general (veguería por provincia), sino al nombre que identifica una provincia concreta, cosa que sin duda es un cambio de menor trascendencia que lo que ahora se propone. A pesar de ello, la representación procesal del Parlamento de Cataluña cree que esta doctrina constitucional es fruto de la interpretación de la normativa vigente en aquel momento (art. 25.2 LBRL de 1986) y que podría variar. En todo caso, el Estatuto respetaría explícitamente la reserva de ley del art. 141.1 CE, estableciendo que la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme al mismo.

En contra de lo afirmado en el recurso, de la lectura del art. 90.1 impugnado se desprendería con claridad que la veguería está determinada por la agrupación de municipios, dicción que no sólo no contradiría a la Constitución, sino que la desarrollaría en un sentido muy favorable a la autonomía local.

Título III (Del Poder Judicial en Cataluña) [arts. 95 (apartados 1, 2, 4, 5 y 6), 96 (apartados 1, 2, 3 y 4), 97, 98.1 y 2, 99.1, 101.1 y 2, 102, 103, 105, 106, y 107].

42. a) La impugnación de los preceptos integrados en este título se inicia con varias consideraciones de orden general. En primer lugar, se insiste en la idea de que el Estatuto de Autonomía no es una ley orgánica, aunque requiera de una aprobación estatal expresada bajo esa forma, y no puede, por tanto, regular materia reservada a ese tipo de leyes, en particular a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es una Ley a la que corresponde una muy específica función constitucional (arts. 122 y 152.1.2 CE). El Estado no puede, en definitiva, ejercer sus competencias a través de los Estatutos, pues ello supondría una inaceptable petrificación del Ordenamiento, con grave merma del pluralismo político. A ello no podría oponerse el hecho de que otros Estatutos, incluido el propio catalán de 1979, incluyen determinaciones sobre el Poder Judicial, pues tal circunstancia no podría convalidar una inconstitucionalidad que, si en los ejemplos del pasado habría sido inocua, ahora resultaría desintegradora y seriamente limitativa para el legislador estatal.

Falta en el Estatuto la disposición que en su Proyecto ordenaba modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero ello no salvaría, para los recurrentes, la inconstitucionalidad de la inmensa mayoría de los artículos del título III, que o bien contienen ese mandato inequívoco o incluso asumen directamente el papel propio de esa Ley Orgánica.

Como segunda consideración general, afirman los demandantes que los preceptos recurridos contradicen específicamente los arts. 122 y 149.1.5 y 6 CE, si bien el título III en su conjunto sería un ataque frontal a la unidad del Poder Judicial, que la Constitución concibe como un orden unitario e independiente que, adaptado funcionalmente a la estructura territorial del Estado, no se territorializa, como los otros poderes, ni pertenece a las Comunidades Autónomas, sino al conjunto del Estado como totalidad política organizada. Y ello vale tanto para el Poder Judicial como para su gobierno. Por último, los actores afirman que partirán en su fundamentación de la jurisprudencia constitucional sobre Administración de Justicia (especialmente, SSTC 108/1986, de 29 de julio; 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo; 105/2000, de 13 de abril; y 253/2005, de 11 de octubre), aceptando así la distinción entre «Administración de Justicia» y «administración de la Administración de justicia», siendo ésta la materia sobre la que pueden tener alguna competencia las Comunidades Autónomas.

b) Respondiendo a estas consideraciones generales del recurso, reconoce el Abogado del Estado que los Jueces y Tribunales son órganos estatales en sentido estricto y no quedan encuadrados en la organización de las Comunidades Autónomas (STC 38/1982, de 22 de junio, FJ 4), y también que la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Administración de justicia y legislación procesal, aunque en este último caso «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.5 y 6 CE). Tampoco niega que dentro de tales competencias del Estado el art. 122.1 CE reserva precisamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, el Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de justicia, y que el art. 122.2 CE ordena a dicha Ley que establezca el

Estatuto del Consejo General del Poder Judicial. Asimismo el constituyente subrayó las dos características capitales del Poder Judicial que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha de garantizar: unidad e independencia, lo que impide que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias que se refieran a algún elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6). Asimismo, para asegurar la realización de dichos principios ha previsto diversas garantías, entre ellas, la reserva de ley orgánica a que se ha hecho referencia. Reconocido lo anterior, se niega, sin embargo, que el título III del Estatuto constituya un ataque frontal a la unidad del Poder Judicial y que abra la puerta a la fragmentación, siempre que los preceptos que lo integran se interpreten con el propósito de dar coherencia al bloque de la constitucionalidad y de salvar la aparente contradicción existente entre Estatutos y Constitución.

Con este propósito se fijan en el escrito de alegaciones una serie de puntos generales. En primer lugar, con arreglo a la doctrina de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo, hay que distinguir dos conceptos de «Administración de justicia», de manera que la indeclinable competencia exclusiva del Estado queda ceñida al «núcleo esencial» (función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con la que debe desarrollarse), mientras que el campo de posible asunción de competencias por las Comunidades Autónomas se extiende a los aspectos que, más o menos unidos a los anteriores, le sirven de sustento material o personal. Por ello, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales o «administración de la Administración de justicia», y, si los Estatutos de Autonomía tienen por función constitucional clave la asunción de competencias, resulta innegable que son un instrumento constitucionalmente idóneo a tal fin.

Ahora bien, en la Administración de justicia concurre la peculiaridad de que la Constitución encarga a una singular Ley Orgánica –la del Poder Judicial– la regulación de diversas materias, de manera que sobre un mismo ámbito se proyectan simultáneamente, y con los mejores títulos constitucionales, tanto los Estatutos como aquella Ley Orgánica. La consecuencia de ello es que la competencia autonómica está sujeta a una doble habilitación, de manera que la asunción estatutaria de competencia en materia de la Administración de justicia es condición necesaria pero no suficiente, en cuanto que la inclusión de la competencia en el Estatuto atribuye su titularidad, pero su ejercicio sólo puede realizarse en la medida en que la Ley Orgánica lo prevea y habilite (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 17). Esto es, el Estatuto no puede nada por sí solo sin la Ley Orgánica del Poder Judicial, porque es a este último legislador orgánico al que corresponde la definición de campos (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6, y 62/1990, de 30 de marzo, FJ 4), deslindando el terreno de la exclusiva competencia del Estado y aquél en el que, por quedar fuera del «núcleo esencial» de la Administración de justicia, pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas. Con cita de la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 11 b), alega el Abogado del Estado que la cláusula subrogatoria y, en general, cualquier cláusula estatutaria de asunción de competencias, cobra eficacia en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y no frente a ellos. Y esto se aplicaría también a las futuras modificaciones de esa Ley Orgánica, pues un cambio en ella puede dejar provisionalmente sin efectividad práctica una competencia estatutariamente asumida, que podrá recuperarse si de nuevo se modifica la Ley Orgánica habilitando su ejercicio (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 16). Y esta doble habilitación o condicionalidad se reconocería en muchos preceptos del nuevo Estatuto, sin que la omisión de su recordatorio en otras ocasiones pueda determinar la inconstitucionalidad del precepto.

c) El Gobierno de la Generalitat insiste en el contenido posible de los Estatutos de Autonomía y en la improcedencia de invocar la doctrina constitucional elaborada para otros instrumentos normativos, como las leyes orgánicas y las de presupuestos, recordando que la STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 4, ya destacó que la previsión del art. 147.2 CE es una determinación de mínimos, más allá de la cual los Estatutos pueden incorporar otros contenidos que guarden conexión con las materias reguladas en las normas institucionales básicas y que se correspondan con la propia condición de la norma estatutaria.

La naturaleza de las normas estatutarias –continúa el escrito de alegaciones– viene definida por su función y su peculiar forma de elaboración y aprobación, extremos ambos ya descritos en la respuesta a las consideraciones generales del recurso (antecedente 13). Entonces se puso de relieve que los Estatutos resultan verdaderos «convenios constitucionales» en los que convergen las voluntades estatal y autonómica y que se integran, por derecho propio, en el bloque de la constitucionalidad. Consecuentemente, gozan de una situación privilegiada en el sistema de fuentes del Ordenamiento, de donde resultaría que requieren una interpretación conjunta con la Constitución, habida cuenta de su función de desarrollo inmediato de la misma, inmediatez que haría de la actividad estatuyente una prolongación, en cierta medida, del proceso constituyente. Por consiguiente, para el Gobierno catalán debería rechazarse la simplificación que, a su juicio, harían los recurrentes al señalar que las relaciones entre las previsiones estatutarias sobre justicia y la Ley Orgánica del Poder Judicial se reducen a una mera cuestión de competencia. Serían determinaciones constitucionales las que abren la puerta a que el Estatuto incluya previsiones en materia de justicia, sin que pueda olvidarse que la reserva constitucional a favor de aquella Ley Orgánica viene acompañada en la propia Ley de un amplio abanico de previsiones que exceden de ese ámbito de reserva.

La consideración del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y la existencia de competencias autonómicas en materia de justicia conllevarían que la norma estatutaria se encuentre habilitada para regular algunos aspectos de la organización de la Administración de justicia y del Poder Judicial en Cataluña sin que ello comporte invasión de la reserva constitucional a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aunque en ocasiones pueda parecer que ciertas previsiones constitucionales, junto con otras orgánicas, están en la zona de penumbra. Volviendo sobre una idea ya desarrollada, el Gobierno catalán insiste en que los Estatutos, en tanto que ley orgánica y norma institucional básica, pueden legítimamente complementar en ciertos aspectos al legislador estatal cuando ejerzan potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico.

En este sentido, no podría olvidarse que la Ley Orgánica del Poder Judicial hace depender algunas de sus disposiciones de las correspondientes previsiones estatutarias, a las que remite la adopción de ciertas decisiones (vgr. arts. 56 y 57.1, para el enjuiciamiento de cargos autonómicos; art. 73, para las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia; disposición adicional segunda, que remite al Estatuto la decisión sobre la sede de éstos, y, en fin, disposición adicional séptima, para los recursos contra calificaciones de los registradores de la propiedad). Para el Gobierno de la Generalitat, tales remisiones a los Estatutos serían consecuencia de una relación de complementariedad necesaria entre ambas normas, al tiempo que se daría la llave al Estatuto para la toma de determinadas decisiones.

Pese a reiterarse la plena constitucionalidad del título III del Estatuto, admite el Gobierno catalán que algunas de sus previsiones se encuentren en la zona de penumbra. En tal caso sería preciso discernir el grado de proximidad de los preceptos con las distintas reservas constitucionales para apreciar cuál debe prevalecer, función que habría de realizarse teniendo presente que si ninguno se inscribe en el núcleo de la reserva, deberá favorecerse la mayor resistencia del Estatuto. El planteamiento difiere del defendido por los recurrentes, quienes entienden que todas las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial se insertan en la reserva constitucional a favor de esta ley orgánica, interpretación que tornaría hiperbólica dicha reserva.

Consecuentemente, para el Ejecutivo de la Generalitat, si las previsiones estatutarias tienen cabida en la Constitución es que respetan las reservas a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial; reservas que han de conectarse con la apertura del modelo constitucional de configuración del Poder Judicial. Una apertura que no podría hacerse depender del contenido que en cada momento pueda tener la repetida Ley Orgánica. En este punto se insiste en la necesidad de distinguir entre los ámbitos de reserva absoluta y de reserva relativa, pues la relación entre el Estatuto y la Ley Orgánica no es una cuestión de competencia, sino de respeto a la reserva absoluta que la Constitución contiene a favor de la Orgánica del Poder Judicial. Las reservas constitucionales a favor de las leyes orgánicas se expresan en términos amplios, pudiendo el legislador elegir entre distintas opciones legítimas de desarrollo constitucional. Pues bien, el legislador estatal, al aprobar el Estatuto se habría decantado por una de esas opciones sin invadir la reserva constitucional absoluta a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para discernir la constitucionalidad de las previsiones estatutarias relativas al Poder Judicial no cabría confrontarlas con una Ley Orgánica del Poder Judicial que supera el ámbito constitucional de reserva. Cierto es que en los albores del Estado constitucional no resultaba fácil distinguir entre los aspectos nucleares y no nucleares de la Administración de justicia a los efectos de la delimitación del alcance de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.5 CE; por ello las técnicas de asunción de competencias en el Estatuto de 1979 fueron residuales y restrictivas, dejando que el legislador orgánico, con menos premura y mayor capacidad de análisis, fijara esa distinción. Pero no sería menos cierto que el momento actual es muy diferente, dado que se cuenta ya con una jurisprudencia constitucional que ha perfilado el juego de las cláusulas subrogatorias y que ha hecho posible que el Estatuto aquí controvertido asuma directamente las competencias en materia de «administración de la Administración de justicia», siempre respetando el núcleo básico indispensable para garantizar que ese ámbito no nuclear de la Administración de justicia no perturbe la unidad del Poder Judicial.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña discrepa de la interpretación de los arts. 117.5, 122.1 y 2, 123.1, 124.2 y 3, 149.1.5 y 152 CE defendida en la demanda. Al respecto se reitera que la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional al enjuiciar normas legales anteriores no puede trasladarse sin más al examen de un texto, como es el Estatuto de Autonomía, llamado a integrarse en el bloque de la constitucionalidad. Además, apunta que debería tomarse en cuenta si esa jurisprudencia fue establecida a la luz de las previsiones del Estatuto anterior. En consecuencia, entiende que lo que ahora procede es confrontar las previsiones del nuevo Estatuto con la Constitución. No obstante, serviría a estos efectos la precisión efectuada por el Tribunal Constitucional de que la materia «Administración de justicia» del art. 149.1.5 CE incluye únicamente el ámbito directamente vinculado al ejercicio de la función jurisdiccional. Consecuentemente, la competencia estatal no comprende la esfera instrumental respecto de esa función, es decir, aquello que sirve a la administración de la justicia pero que no forma parte de la propia función jurisdiccional; de ahí la distinción entre «Administración de justicia» y «administración de la Administración de justicia».

La competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.5 CE resultaría plenamente coherente con la reserva que el art. 122.1 CE efectúa a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial con respecto a la constitución, funcionamiento y gobierno de los órganos jurisdiccionales, habida cuenta de que se integra sin ninguna duda en la «Administración de justicia»; otro tanto sucedería con la atribución a dicha Ley de la regulación del estatuto jurídico de Jueces y Magistrados, atendida además la previsión constitucional de que éstos deben integrarse en un cuerpo único. Sin embargo, el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia se integraría en el ámbito de la «administración de la Administración de justicia», pues su vertebración en cuerpos nacionales no es más que una de las constitucionalmente posibles (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 10). Siendo así, sería lógico entender que la reserva de dicho Estatuto jurídico a favor de la Ley Orgánica ha de ser únicamente de cuanto resulta nuclear en relación con el mismo, de manera que haga recognoscible a ese personal donde quiera que preste sus servicios. Por ello no sería admisible que dicho estatuto también incluya cuantas determinaciones coadyuvan a definirlo como un cuerpo nacional.

Así entendido el contenido de los arts. 122.2, 123, 124 y 152 CE, el Gobierno de la Generalitat anticipa que los preceptos estatutarios recurridos no los contradicen. Antes de abordar el análisis diferenciado de las diversas impugnaciones se deja constancia del rechazo a «las grandilocuentes y, en gran medida, gratuitas expresiones de los recurrentes en el sentido de que el título III del Estatuto constituye un ataque frontal a la unidad del Poder Judicial», pues no se regula el Poder Judicial de Cataluña sino en Cataluña. También rechaza aquellas otras expresiones «que más parecen responder a un discurso político que a una argumentación jurídica, y que no denotan precisamente respeto hacia la voluntad del pueblo catalán y también del conjunto del pueblo español, expresada por medio de sus legítimos representantes».

d) El Parlamento catalán, por su parte, sostiene que el Estatuto no supone quiebra alguna ni ataque frontal a la unidad del Poder Judicial, como se demostraría, además de por las reiteradas referencias a la Ley Orgánica del Poder Judicial como norma de enlace y de complementariedad en relación con las previsiones estatutarias, por el hecho de que la regulación no se proyecte sobre el Poder Judicial «de Cataluña», sino sobre el Poder Judicial «en Cataluña».

En cuanto a que el Estatuto de Autonomía sea norma competente para regular los aspectos incluidos en su título III, el Parlamento recuerda sus consideraciones generales acerca de la naturaleza del Estatuto y de su posición en el sistema de fuentes, en particular en su relación con las leyes orgánicas previstas en la Constitución (antecedente 14). En el ámbito específico del Poder Judicial, el carácter del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y la titularidad de la Generalitat de determinadas competencias en materia de justicia implicarían que sea una norma habilitada para regular algunos aspectos de la organización de la Administración de justicia y deba referirse al Tribunal Superior de Justicia y al gobierno del Poder Judicial en Cataluña, sin que ello signifique necesariamente una invasión de la reserva constitucional a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cualquier caso, la Ley Orgánica 6/2006, por su carácter de ley orgánica estatal y norma institucional básica, podría legítimamente complementar en determinados puntos al legislador estatal cuando ejerza potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico.

El art. 152 CE –continúa el escrito del Parlamento– establece una vinculación entre la organización del Poder Judicial único en todo el Estado y la estructura autonómica del Estado, dando entrada al Estatuto de Autonomía para regular algunos aspectos del Poder Judicial. La Ley Orgánica del Poder Judicial hace depender determinados extremos del hecho de que el correspondiente Estatuto de Autonomía lo haya previsto, o bien remite al Estatuto la adopción de determinadas decisiones (por ejemplo, arts. 56.2, 57.1.2, 73 LOPJ). La jurisprudencia constitucional también habría contribuido a admitir la posible intervención estatutaria en la regulación del Poder Judicial al establecer la distinción entre «Administración de justicia», reconocida como indeclinable competencia exclusiva del Estado, y «administración de la Administración de justicia», reconocida como ámbito de posible asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, subrayando al propio tiempo la relación de complementariedad entre Estatuto de Autonomía y Ley Orgánica del Poder Judicial. A la vista de todo ello, resultaría evidente que el Estatuto de Autonomía de Cataluña puede y debe incluir disposiciones relativas al Poder Judicial y a la administración de la Administración de justicia.

El parámetro de la constitucionalidad del título III del Estatuto deberían ser las estrictas previsiones del texto constitucional, en particular aquellas que recogen expresamente algún tipo de reserva a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial o de otras leyes orgánicas, pero nunca el contenido mismo de la legislación orgánica. Las disposiciones estatutarias que no incidan en el núcleo de la reserva constitucional a favor de otra norma deberían prevalecer y, en los casos en que la tarea de deslinde no permita llegar a conclusiones categóricas, debería optarse por la relación de complementariedad apuntada por la jurisprudencia constitucional y por buscar interpretaciones de la norma conformes a la Constitución.

43. a) En relación con el art. 95 (El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) se alega en el recurso que no pueden establecerse en el Estatuto las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña –ni aun en el caso de que coincidieran con las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial– ni menos todavía, de rechazo, las del Tribunal Supremo (SSTC 25/1981, de 14 de julio y 38/1982, de 22 de junio). Por ello sería inconstitucional parcialmente el apartado 1, que establece la competencia del Tribunal Superior de Justicia «para tutelar los derechos reconocidos en el presente Estatuto» y concuerda con el art. 38.2, ya impugnado. De nada servirían las remisiones que ambos preceptos hacen a las leyes, pues queda claro que es el propio Estatuto el que atribuye directamente esa competencia, asumiendo una función del Estado (art. 149.1.5 CE), sin que sirva de cobertura el art. 149.1.6 CE, pues las especialidades procesales que pueden introducir las Comunidades Autónomas no permiten la innovación ni pueden consistir en el establecimiento de una regla de competencia jurisdiccional o incluirse en el propio Estatuto. En definitiva, el problema no es, para los recurrentes, baladí, porque se crea una suerte de recurso de amparo para la protección de unos derechos que también vinculan a la Administración General del Estado en Cataluña y a los particulares (art. 37), de suerte que el legislador estatal deberá establecer algún proceso para dar cauce a «esta extravagancia, sólo creada para dar empaque de Constitución al Estatuto».

El apartado 2 del precepto hace un desarrollo del art. 152.2 CE que no le correspondería (arts. 149.1.5 y 6 y 122.1 CE) y que, además, sería contrario al art. 123 CE. La Constitución salva siempre la jurisdicción del Tribunal Supremo al referirse a los Tribunales Superiores de Justicia, pero no fija las competencias de aquél, las cuales, aunque con límites, han de ser establecidas por el legislador estatal y, especialmente, por la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cualquier caso, la Constitución excluye los recursos de apelación ante el Tribunal Supremo cuando exige que las sucesivas instancias se agoten en el territorio autonómico, pero no los recursos de casación o extraordinarios o excepcionales, que no son ni dan lugar a una nueva instancia. La norma combatida, sin embargo, impone que todos los procesos iniciados en Cataluña, así como todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, y sea cual fuere el derecho invocado como aplicable (también, por tanto, el estatal), culminen precisamente en el Tribunal Superior de Justicia, lo que es distinto de que culminen en algún órgano judicial radicado en Cataluña, que es lo que exige la Constitución (STC 56/1990, de 29 de marzo). Se determinan así directamente las competencias del Tribunal Superior de Justicia, que sólo puede fijar el Estado (art. 149.1.5 y 6 CE) y mediante ley orgánica (art. 122 CE). Y se distribuyen también las competencias entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia, invadiéndose la reserva de la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 122 y 149.1.5 y 6 CE) y dejando para el Tribunal Supremo una competencia tan reducida (la unificación de doctrina, que ni siquiera afecta a la cosa juzgada) que se infringiría también el art. 123 CE.

Nada de esto se salva –continúa el recurso– con las referencias que a la Ley Orgánica del Poder Judicial se hacen en el apartado recurrido, pues la competencia siempre sería del Tribunal Superior de Justicia, por más que se remita a la Ley Orgánica la determinación del alcance y

contenido del recurso, al margen de que esa determinación sea más propia de las leyes procesales de cada uno de los órdenes de la jurisdicción que de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por lo demás, la expresión «de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial» no tendría más sentido que indicar que dicha Ley debe adecuarse al Estatuto.

Un planteamiento así conllevaría, para los recurrentes, que los distintos Tribunales Superiores de Justicia pudieran tener diferentes competencias y, lo que es más grave, que la competencia del Tribunal Supremo no fuera la misma en todo el territorio nacional. Algo imposible si, como impone el art. 123 CE, ha de tener jurisdicción en toda España, siendo inconcebible que esa jurisdicción sea distinta en extensión e intensidad en cada Comunidad Autónoma. Lo que haya de ser el Tribunal Supremo ha de decidirse desde una perspectiva más amplia que la de una sola Comunidad Autónoma. Y un Tribunal Supremo privado de una parte típica de la casación por vulneración del Derecho estatal y de su propia jurisprudencia no merecería ese nombre. Desde luego, si queda reducido a la unificación de doctrina y no puede anular Sentencias deja de ser un efectivo órgano jurisdiccional y, por supuesto, el superior en todos los órdenes que quiere el art. 123 CE. Desaparecería también la mayor expresión y garantía de la unidad del Poder Judicial y de la igualdad en la aplicación del Derecho en todo el territorio nacional.

El apartado 4 del art. 95 se impugna por las razones expuestas en relación con el apartado 2 del mismo precepto, al atribuir competencia al Tribunal Superior de Justicia respecto a los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley. La ley será estatal, pero la norma autonómica decide directamente qué órgano ha de resolverlos, entrando así en materia reservada al Estado (art. 149.1.5 y 6 CE).

Los apartados 5 y 6 se recurren en lo relativo a la participación del Consejo de Justicia de Cataluña, con remisión a los argumentos utilizados en la impugnación del artículo 98.2 a) del Estatuto [antecedente 45 a)].

b) Alega el Abogado del Estado que no es irrelevante que el art. 95 coincida con las previsiones de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, afirmando que, de acuerdo con la tesis de la doble habilitación, la concordancia entre ambas normas impide calificar como inconstitucionales los preceptos estatutarios exclusivamente por razón de una contingencia futura, cuál es la modificación de dicha Ley Orgánica.

En concreto, el problema que suscita el recurso en relación con el apartado 1 ya fue tratado en la contestación a la impugnación del art. 38.2, a la que se remite el representante del Gobierno (antecedente 30), añadiendo que la especial tutela de los derechos estatutarios carecerá de efectividad mientras que la Ley Orgánica y las leyes procesales no lo establezcan, por lo que hay que entender que en el apartado cuestionado se encuentra la previsión de una futura y eventual competencia, pero no su real y efectiva atribución.

De otro lado, afirma el Abogado del Estado que el apartado 2 del art. 95 es conforme con el párrafo segundo del art. 152.1 CE y que no contradice el párrafo tercero del mismo precepto, porque no impone necesariamente que el agotamiento de las instancias haya de tener lugar precisa y exclusivamente en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 32), siendo la Ley Orgánica la que determinará cuándo las instancias se agotarán en el citado Tribunal y cuándo en otro órgano jurisdiccional con sede en Cataluña.

Por lo que se refiere a la frase «sea cual sea el derecho invocado como aplicable», entiende el Abogado del Estado que es una precisión añadida a la declaración de que el Tribunal Superior de Justicia será última instancia, lo que deja fuera a los recursos extraordinarios, pues el agotamiento de instancias previsto en el párrafo tercero del art. 152.1 CE es general, con independencia del derecho en que se funde el recurso.

Asimismo, razona el Abogado del Estado que la cláusula «sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina» no constituye una determinación de la competencia funcional de dicho Tribunal mediante un Estatuto de Autonomía, norma inepta para ello. Más bien se reconocería que corresponde a la Ley Orgánica y a las leyes procesales dictadas por el Estado fijar la competencia del Tribunal Supremo, sin que la referencia a la unificación de doctrina pueda entenderse en el sentido de predeterminar indebidamente un tipo de recurso de casación, sino como expresivo de la capital función que el Tribunal Supremo desempeña: la creación de jurisprudencia (STC 56/1990, de 29 de marzo, FFJJ 33 y 35). Finalmente, se afirma en el escrito de alegaciones que el apartado queda condicionado a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a las leyes procesales, sin que pueda decirse que el Estatuto asuma la función reservada por la Constitución a la Ley Orgánica y a la legislación estatal ni que posibilite que los Tribunales Superiores de Justicia tengan diferentes competencias en cada Comunidad Autónoma o que variará la competencia del Tribunal Supremo en las diversas partes del territorio nacional, ya que esta absurda situación pugnaría con el carácter único del Poder Judicial en toda la nación y con la garantía de la igualdad efectiva de los ciudadanos en el acceso a la justicia [STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 17 a)].

Por su parte, el apartado 4 emplea la expresión «el recurso extraordinario de revisión» como lo hacen otras Leyes [art. 73.1 b) LOPJ, por ejemplo], aunque, en realidad, tanto según la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 50/1982, de 15 de julio, FJ 3) como de acuerdo con la Ley de enjuiciamiento civil, le convendría más la calificación de excepcional acción rescindente de una sentencia firme. Recuerda el Abogado del Estado que ya el art. 20.1 a) del Estatuto de 1979 se refería a la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto a la revisión en las materias de Derecho civil catalán, lo que confirmó el citado art. 73.1 b) LOPJ. En cuanto a la mención «que autorice la ley» incluida en este apartado, debería interpretarse no tanto referida a los supuestos de procedencia de la acción revisora cuanto a la atribución de su conocimiento al Tribunal Superior, mas, aun cuando no fuera éste el significado que se atribuya a la autorización legal, sería claro que el apartado carece de efectividad sin la necesaria intervención del legislador estatal, orgánico y procesal.

Por último, con respecto a los apartados 5 y 6, se remite el Abogado del Estado al examen de los preceptos reguladores del Consejo de Justicia de Cataluña (antecedentes 45 y siguientes).

c) El Gobierno de la Generalitat hace hincapié en la consideración del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que, en cuanto tal, ha de regular las instituciones básicas de Cataluña, y hacerlo con una vocación de complitud (sic). Ciertamente, se trata en este caso de un órgano estatal, pero un órgano para el cual la Constitución contiene una serie de prescripciones en el mismo precepto en el que se identifican las instituciones que conforman los poderes legislativo y ejecutivo autonómicos (art. 152 CE). Ese tratamiento conjunto refleja un Poder Judicial único en todo el territorio del Estado, pero articulado de acuerdo con la estructura compuesta de éste, señalándose que la ubicación de los Tribunales Superiores en el título VIII sería prueba de su vinculación a la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan (STC 38/1982, de 22 de junio). En este mismo sentido sería significativo que en el título III del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, conforme a la redacción resultante de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se regule, entre otras instituciones, la Administración de justicia, con especial detenimiento en el Tribunal Superior de Justicia.

El art. 152 CE –continúa el Gobierno autonómico– legitima al Estatuto para regular aspectos relativos al Poder Judicial, entre ellos y en lo que ahora interesa, el Tribunal Superior de Justicia. Con apoyo en esta habilitación constitucional, el precepto estatutario dispone que el Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma, señalando también su competencia para tutelar los derechos reconocidos en el Estatuto. Afirmada la constitucionalidad de la proclamación de tales derechos, debería convenirse en que éstos no son tales si a la par que se reconocen no se establece un sistema de garantías. Pues bien, el art. 95.1 simplemente añadiría la garantía de los derechos reconocidos en el Estatuto, que, lógicamente, necesitará tener un reflejo en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se trataría, obviamente, de una particularidad del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma, respecto de la cual la Generalitat ostenta competencia ex art. 149.1.6 CE y 103 del Estatuto para introducir las necesarias especialidades procesales. Siendo de advertir, no obstante, que el Estatuto no determina los instrumentos procesales de los que cabe hacer uso en garantía de tales derechos, limitándose a declarar que su tutela corresponde al órgano jurisdiccional que corona la organización judicial en el territorio autonómico.

Insiste el Ejecutivo catalán en que la referencia al Tribunal Superior de Justicia en el art. 152 CE pone de relieve que este órgano, integrado en la organización judicial única del Estado, tiene una destacada presencia institucional en cada Comunidad Autónoma, puesto que, además de su condición de órganos estatales, resultaría innegable que la Constitución los anuda también a la organización institucional de las Comunidades Autónomas. Por ello, no podría sorprender que el Estatuto recoja la existencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y refleje a grandes rasgos sus funciones, con la oportuna remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En este punto, el precepto estatutario controvertido no haría sino reiterar lo que ya figuraba en el art. 20 del Estatuto de 1979 y presenta una notable similitud con el art. 33 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, aprobado con el voto favorable de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, a quienes no planteó duda alguna su eventual inconstitucionalidad, pese a que si una disposición como

la aquí discutida es inconstitucional lo será en todos los casos. También se reseñan otros preceptos similares en las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias y Aragón. De donde resultaría que la alusión a las competencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma es un lugar común de las reformas estatutarias, contando en los demás casos con el asentimiento de quienes aquí recurren, de suerte que «la impugnación en este punto más parece fruto de la incongruencia de los demandantes que del resultado de un entendimiento coherente de la organización del Poder Judicial en España».

En cuanto al art. 95.2, alega el Gobierno de la Generalitat que, frente a la invocación por los recurrentes de la doctrina establecida en la STC 56/1990, de 29 de marzo, ha de recordarse que en aquella ocasión la Junta de Galicia discutía que la Ley Orgánica del Poder Judicial hubiera configurado las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos jurisdiccionales de única instancia y no de apelación. En respuesta al recurso, el Tribunal Constitucional estimó que no era necesario establecer la doble instancia para todos los procesos, al tiempo que indicó que la configuración del Tribunal Superior de Justicia como órgano en el que culmina la organización judicial de la Comunidad Autónoma únicamente significa que en su territorio no habrá otro órgano jurisdiccional jerárquicamente superior. Sin embargo, el pronunciamiento no resultaría excesivamente claro al omitir toda mención de la distinción que subyace en el art. 152 CE entre la consideración del Tribunal Superior de Justicia como órgano en el que culmina la organización judicial en el territorio autonómico y la posterior alusión a «órganos judiciales radicados en el territorio de la comunidad autónoma» como aquéllos ante los que deben agotarse las sucesivas instancias procesales, pues esta última respondería a una concreta circunstancia histórica, como es el hecho de que la Constitución desconocía el resultado final que había de arrojar la articulación del Estado autonómico. El Tribunal Superior de Justicia se contemplaba para las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del art. 151 CE, pero no se preveía para las del art. 143 CE. Por ello mismo, la Constitución no podía especificar que el agotamiento de instancias debía producirse ante el Tribunal Superior de Justicia, sino que tuvo que limitarse a utilizar la mención genérica antes referida, dentro de la cual también tiene cabida aquel Tribunal.

Habida cuenta de que, de conformidad con las previsiones constitucionales, en el ámbito de Cataluña es su Tribunal Superior de Justicia el órgano que culmina la organización judicial y ante él deben agotarse las sucesivas instancias, sorprende al Gobierno autonómico que los recurrentes cuestionen esa determinación estatutaria, que ya figuraba en el art. 19 del Estatuto de 1979. Olvidarían que el art. 152 CE permite a los Estatutos regular aspectos relativos al Tribunal Superior de Justicia. Concretamente, la regulación del art. 95.2 impugnado se mantendría dentro de las previsiones constitucionales, de las que se deriva la posibilidad de que la norma estatutaria incorpore referencias que tienen su regulación sustantiva en la Ley Orgánica, lógicamente siempre que se mantenga en la vertiente externa de la reserva constitucional en favor de esta Ley. Esto es, siempre que se limite a la pura recepción enunciativa de la institución o regulación material constitucionalmente previstas, con pleno respeto a su garantía institucional y con expreso reenvío para su regulación material a la Ley Orgánica.

Partiendo de estas premisas, el Gobierno de la Generalitat niega que exista contradicción entre el art. 152 CE y el art. 95 del Estatuto, pues éste se limitaría a completar la previsión constitucional con el establecimiento de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en materia de recursos, salvando la del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina y remitiendo cumplidamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ciertamente, no corresponde a dicha Ley Orgánica la determinación del alcance y contenido de los recursos, contenido propio de las leyes procesales, pero la repetida Ley efectúa, al detallar las competencias de los distintos órganos judiciales, una primera enunciación de los recursos ordinarios y extraordinarios cuyo conocimiento tienen atribuido. Por otro lado, la Constitución menciona el agotamiento de las sucesivas instancias, pero guarda silencio sobre los grados. La definición del Tribunal Supremo como superior en todos los órdenes jurisdiccionales no significaría, por ello, que deba conocer de todos los eventuales recursos extraordinarios. La salvaguarda de su competencia para la unificación de doctrina sería la que constituye verdaderamente la garantía de que el Tribunal Supremo es el superior en todos los órdenes.

Para el Gobierno catalán, la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 33, confirmaría, pese a cuanto sostienen los recurrentes, la constitucionalidad del precepto impugnado. Y ello porque, si bien declara que en la previsión constitucional sobre agotamiento de las instancias procesales no estaban incluidos los grados, seguidamente añade que «la atribución al Tribunal Superior de Justicia de los recursos de casación y revisión, en relación con normas y materias del Derecho Civil Foral o especial propio de la Comunidad se produjo de manera expresa y concreta en determinados Estatutos». Si los Estatutos pueden completar el art. 152 CE en este punto nada impediría que el Estatuto recurrido opte por la reserva expresa a favor del Tribunal Superior de Justicia del conocimiento de los recursos extraordinarios, aun no limitándola al ámbito del Derecho de la Comunidad Autónoma, habida cuenta de la salvaguarda que incorpora de la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. La salvaguardia de la competencia para la unificación de doctrina a favor del Tribunal Supremo bastaría para respetar su configuración como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, sin atentar, por ello, contra el art. 123 CE. A mayor abundamiento, sostiene el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que antes de la aprobación del nuevo Estatuto el Tribunal Supremo no disponía del monopolio para la fijación de doctrina y ni tan siquiera del monopolio de casación stricto sensu, habida cuenta de la casación autonómica en materia civil y contencioso-administrativa y de la suplicación en materia social. En apoyo de esta tesis se invocan los criterios plasmados en el Libro Blanco de la Justicia, elaborado por el Consejo General del Poder Judicial en 1997 y el discurso de apertura de Tribunales correspondiente al año 2000.

A la alusión a las eventuales diferencias que las previsiones estatutarias puedan incorporar acerca de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, responde la representación del Gobierno de la Generalitat que ello entraría en el ámbito de determinaciones futuras y, en consecuencia, no susceptibles de ser objeto de examen en este momento, preguntándose qué fundamento existe para reclamar la uniformidad –que no unidad– del Poder Judicial, siendo así que la Constitución permitió que no todas las Comunidades Autónomas contasen con un Tribunal Superior de Justicia.

Como quiera que los argumentos empleados para impugnar el art. 95.4 son los mismos que para sostener la inconstitucionalidad del art. 95.2, la representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña entiende que quedan respondidos con las alegaciones antes reproducidas. En cuanto a los apartados 5 y 6 del art. 95, la discrepancia debe examinarse al analizar el art. 98.2 a) [antecedente 45 c)].

d) Para el Parlamento de Cataluña, las previsiones del art. 95 encontrarían fundamento en el art. 152.1 CE y en la jurisprudencia constitucional que ha señalado la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE (STC 38/1982, de 22 de junio, FJ 5). El primer apartado del precepto introduce, respecto a la regulación anterior, la competencia del Tribunal Superior de Justicia para tutelar los derechos reconocidos por el propio Estatuto. La inclusión de una declaración de derechos en el Estatuto tendría plena legitimidad constitucional, como ya se ha argumentado anteriormente (antecedente 32), y representaría una particularidad del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma que, de conformidad con el art. 149.1.6 CE, permitiría la introducción de las necesarias especialidades procesales. Los instrumentos procesales para hacer posible esta competencia no aparecen determinados en el Estatuto, remitiéndose a los procedimientos que legalmente se establezcan.

Es cierto que, frente al apartado 2 del art. 95, la STC 56/1990, de 29 de marzo, declara que la previsión constitucional de que la organización judicial de la Comunidad Autónoma culmine en el Tribunal Superior de Justicia no implica que el agotamiento de las instancias procesales deba producirse necesariamente en todos los casos ante el mencionado Tribunal Superior de Justicia, ya que el art. 152 CE exige únicamente que dicho agotamiento de las instancias procesales se produzca ante órganos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma siempre que en la misma se encuentre el órgano competente en primera instancia. No obstante, la representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que dicha jurisprudencia no tiene en cuenta que la división que realiza el art. 152 CE obedece a la eventualidad de que en determinados territorios no hubiera Tribunal Superior de Justicia, por lo que realiza una mención genérica en cuyo contenido cabría también incluir al Tribunal Superior de Justicia.

Frente a la interpretación del apartado 2 del art. 95 realizada en el recurso, el Parlamento de Cataluña alega que la definición del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123.1 CE) no comporta que necesariamente deba conocer de todos los recursos extraordinarios que se interpongan contra resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia. La reserva a favor del Tribunal Supremo de la competencia para la unificación de doctrina sería la que constituye efectivamente la garantía de que el Tribunal Supremo es el superior en todos los órdenes. De conformidad con la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, no existe obstáculo para que el Estatuto pueda completar la previsión constitucional sobre el agotamiento de las instancias procesales con la reserva a favor del Tribunal Superior de Justicia del conocimiento de recursos extraordinarios, incluso no limitados a aquellos que se proyectan sobre Derecho propio de la Comunidad Autónoma, ya que, en todo caso, se prevé la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. Aparte de ello, la remisión a

la Ley Orgánica del Poder Judicial no pondría en cuestión que la determinación del alcance y el contenido de los recursos lo lleven a cabo las respectivas leyes procesales, sino que simplemente aludiría a la norma que efectúa un primer enunciado de los recursos ordinarios y extraordinarios, de los que dichos Tribunales Superiores deben conocer en los diversos órdenes jurisdiccionales.

Para responder a las impugnaciones relativas al apartado 4 del art. 95, el escrito se remite a las alegaciones realizadas respecto al apartado 2.

44. a) Al artículo 96 (Fiscal Superior de Cataluña) se imputa por los actores la misma territorialización denunciada respecto del Poder Judicial. La Constitución ordena el Ministerio Fiscal bajo los principios de unidad y jerarquía y establece una reserva de ley específica para la regulación de su Estatuto orgánico (art. 124 CE). Todo ello se quebrantaría con el art. 96 del Estatuto, por más que se haga uso de la acostumbrada remisión al estatuto orgánico del Ministerio público.

b) Según el Abogado del Estado, el precepto no predetermina a las Cortes Generales en el ejercicio de su función de dictar la ley reguladora del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (arts. 124.3 y 149.1.5 CE). Los apartados 2 y 3 no han sido especialmente impugnados y son, a su juicio, de escasa importancia desde la perspectiva competencial. En cualquier caso, el apartado 2 se limita a prever la publicación del nombramiento en el periódico oficial de la Comunidad Autónoma, algo perfectamente lícito para lograr mayor publicidad y expresar la relación continua de colaboración entre Comunidad Autónoma y Fiscalía (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 42). El apartado 3 prescribe el envío de copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia al Parlamento y Gobierno autónomos y al Consejo de Justicia, cuestión accesoria y que no afectaría al núcleo esencial de la Administración de justicia, sin perjuicio de que, respecto al estatuto del Ministerio Fiscal, valga también la doble condicionalidad, de manera que el deber que se establece carecerá de efectividad en tanto no lo imponga la ley estatal y en la medida en que la misma lo establezca.

c) Frente a la afirmación de que el precepto quiebra el mandato constitucional de unicidad del Estatuto del Ministerio Fiscal, alega el Gobierno de la Generalitat que el art. 96 se limita a señalar que el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el Fiscal Superior de Cataluña, reflejando fielmente la estructura jerárquica de la institución, así como que representa al Ministerio Fiscal en Cataluña, en concordancia con lo dispuesto en el art. 22.3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Además, el precepto se remite expresamente, en cuanto a la designación del Fiscal Superior de Cataluña, a «los términos que establezca su Estatuto orgánico» (apartado 1), incorporándose idéntica remisión en lo que respecta a las funciones (apartado 4). La exigencia de publicación del nombramiento en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» (apartado 2), representa un requisito formal que no afectaría a la unidad de la institución. Como tampoco atentaría contra la misma la previsión de que el Fiscal Superior de Cataluña remita al Gobierno de Cataluña, al Parlamento y al Consejo de Justicia una copia de la memoria que deba presentar ante el Fiscal General del Estado (apartado 3).

d) El Parlamento de Cataluña señala que la previsión de la publicación del nombramiento del Fiscal Superior de Justicia de Cataluña en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» es un requisito puramente formal que en modo alguno puede incidir en la unidad del Ministerio público. Tampoco supondría ningún quebranto en la unidad de actuación de esta institución el que el Fiscal Superior de Cataluña deba enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al Gobierno, al Consejo de Justicia de Cataluña y al Parlamento de Cataluña. Lo mismo sucedería con la expresa sumisión a lo dispuesto por el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal que establece el apartado 4 del precepto.

45. a) El entero capítulo II (Consejo de Justicia de Cataluña) del título III (arts. 97 a 100) incurriría en infracción del art. 122 CE por regular la materia que este precepto constitucional remite a una ley orgánica del Estado, afectando a aspectos esenciales de la organización y el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial. Sólo podría salvarse la constitucionalidad del capítulo si el Consejo de Justicia fuera un órgano consultivo de la Administración autonómica para el ejercicio de sus competencias en materia de justicia o si fuera un órgano dentro del Consejo General del Poder Judicial, si bien en este caso se afectaría de nuevo a la reserva del art. 122.2 CE. En realidad, el Consejo catalán existe porque lo crea el Estatuto, sin quedar condicionado a lo que disponga una ley orgánica. Siendo así, lo que en el mejor de los casos haría el capítulo es establecer la organización periférica del Consejo General del Poder Judicial en Cataluña, algo que, de ser posible, sólo le cabe a la ley prevista en el art. 122.2 CE o, en su caso, al propio Consejo General. De otra forma, sin respetar la reserva a favor del Estado, se haría imposible asegurar la racionalidad en la organización del Consejo General, que quedaría al albur de lo que decidieran las diecisiete Comunidades Autónomas.

En particular, se recurre contra el artículo 97 (El Consejo de Justicia de Cataluña) por disponer que «el Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña» y vulnerar con ello el art. 122.2 CE, que prescribe que «el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo». Dos afirmaciones tan rotundas como incompatibles. Por imperativo constitucional, tiene que haber un único gobierno de un único Poder Judicial (SSTC 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo; y 253/2005, de 11 de octubre), aunque eventualmente existan órganos territoriales. Podría decirse, admiten los recurrentes, que el resto del capítulo matiza y hasta contradice la tajante afirmación del art. 97, pero ello no excluiría la inconstitucionalidad del aserto, que no admite interpretación conforme.

El recurso se centra, a continuación, en el examen de los mandatos a la Ley Orgánica del Poder Judicial incluidos en distintos preceptos de este capítulo del Estatuto, inconstitucionales por las razones ya expresadas con carácter general. Así, el artículo 98.2 (Atribuciones) contiene un mandato implícito y abierto, pero inequívoco, a la Ley Orgánica, que queda condicionada en su contenido en cuanto a la atribución de competencias al Consejo de Justicia de Cataluña. El artículo 99.1 (Composición, organización y funcionamiento), in fine, obliga a la Ley Orgánica que establezca que algunos miembros del Consejo de Justicia sean designados por el Parlamento de Cataluña. En ambos casos, los dos preceptos serían inconstitucionales por limitar la libertad de ese legislador en una materia de su exclusiva competencia. Y, además, todas las demás referencias del capítulo a la Ley Orgánica del Poder Judicial serían improcedentes e inconstitucionales, toda vez que el art. 122.2 CE (a diferencia de los arts. 122.1 y 152.1 CE, por ejemplo) no se remite precisamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino inespecíficamente a una ley orgánica, y de hecho el Consejo General del poder Judicial se reguló inicialmente en una Ley separada de la del Poder Judicial. Esa posibilidad quedaría cerrada con las disposiciones del Estatuto, salvo que se entendiera que la remisión se hace a la ley orgánica que regule el Consejo General, cualquiera que sea.

El Consejo de Justicia de Cataluña –continúa el recurso– no es un simple órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sino expresión de un principio autonómico, por lo que su regulación vulneraría la unidad del gobierno del Poder Judicial (art. 122.2 y 3 CE). Para los recurrentes, el Consejo de Justicia es «una entelequia difícil de catalogar», fruto de una operación que, orientada inicialmente a la introducción del principio autonómico en el gobierno del Poder Judicial, ha querido disimularse presentando como desconcentración lo que en realidad pretende ser una verdadera descentralización. El Consejo de Justicia no es un órgano desconcentrado del Consejo General, sino que actúa como si lo fuera (art. 97) y sólo en algunas de sus actividades. Es más bien un órgano autonómico, al que el Parlamento catalán puede atribuir competencias y que expresa y canaliza los intereses de la Comunidad Autónoma, actuando sólo en parte como órgano desconcentrado del Consejo General.

Prueba de que no es un órgano desconcentrado es, para los recurrentes, que se contrapone al propio Consejo General, y no a sus órganos centrales (Presidente y Pleno) (el artículo 98.1 y 2 habla de delegación del Consejo General en el Consejo de Justicia, poniendo al descubierto que son organizaciones distintas), del mismo modo que se contraponen las competencias de ambos Consejos, cuando si hubiera desconcentración las del catalán serían una parte de las del Consejo General y no sería posible, como es el caso, que el Parlamento de Cataluña atribuya directamente competencias al Consejo de Justicia, sin la voluntad del Consejo General ni la del legislador estatal. El artículo 100.1 (Control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña) in fine, confirmaría que el Consejo de Justicia ejerce competencias de la Comunidad Autónoma al disponer que los actos que de ello resulten no son recurribles ante el Consejo General del Poder Judicial. Por otro lado, la composición del Consejo de Justicia no depende en absoluto del Consejo General (art. 98.1), al que tampoco le cabe regular su organización y funcionamiento, que sólo corresponde al propio Consejo de Justicia, según dispone el artículo 99.2. Y nada se salvaría con las previsiones de comunicación, información y recurso ante el Consejo General previstas en los arts. 98.3 y 100, pues serían expresivas de una simple tutela y no de una verdadera jerarquía.

b) En relación con el art. 97 alega el Abogado del Estado que el Estatuto no deja clara la naturaleza del Consejo de Justicia, defendiendo que la tesis más correcta, por su consonancia con los arts. 122.2 y 149.1.5 CE y con la jurisprudencia constitucional, es la de considerarlo un órgano estatal al que cabe atribuir adicionalmente competencias autonómicas, y que el Estatuto propiamente no lo crea, sino que sólo lo prevé o lo contempla en espera de su genuina creación mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (siendo éste, por lo demás, el carácter que le atribuye el proyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica que se encuentra en trámite parlamentario), de manera que toda la regulación contenida en el Estatuto quedaría a expensas de la decisión del legislador orgánico. De este modo habrían de ser interpretadas las numerosas remisiones explícitas que el Estatuto hace a la Ley Orgánica del Poder Judicial, aunque no haya que dar demasiada importancia a la existencia o inexistencia de estas referencias expresas, irrelevantes respecto de la competencia estatal en la materia. La peculiaridad de este órgano estatal sería que los Estatutos y, con arreglo a ellos, los legisladores autonómicos, pueden atribuirle competencias autonómicas por añadidura.

Dependiendo tanto el ser como el actuar del Consejo de Justicia de que la Ley Orgánica del Poder Judicial configure, sin traspasar los límites constitucionales, órganos colegiados estatales que, subordinados al Consejo General del Poder Judicial, puedan llamarse propiamente órganos de gobierno del Poder Judicial, no podría excluirse de antemano la constitucionalidad de toda operación desconcentradora de funciones o tareas del Consejo General en órganos gubernativos judiciales del tipo del Consejo de Justicia y similares. En todo caso, el juicio de constitucionalidad sobre esta desconcentración tendría que formularse eventualmente cuando se reforme en este sentido la repetida Ley Orgánica, de la que dependerá también la condición del Consejo autonómico como órgano delegado del Consejo General [art. 98.2 i)].

Frente a lo que afirman los recurrentes, señala el Abogado del Estado que difícilmente podrá hablarse de exclusividad del Consejo de Justicia de Cataluña cuando las atribuciones de las letras a) a g) e i) del art. 98.2 presuponen que quien decide es el Consejo General del Poder Judicial u otro órgano estatal. El Consejo de Justicia es el órgano contemplado por el Estatuto para ejercer ciertas competencias en materia de gobierno judicial, pero sin perjudicar, restringir o afectar las competencias constitucionales de aquél; de ahí que las competencias del art. 98.2 se definan en términos de participación, propuesta, trámite, impulso o informe y nunca de resolución o decisión. El resto de la argumentación del recurso sería más una crítica técnica que de inconstitucionalidad; y si, tal vez, en lo sucesivo, y mediante reforma de la Ley Orgánica, conviniera hablar de órganos centrales y órganos periféricos del Consejo General, también sería lícito hablar de éste y de Consejos de Justicia autonómicos habilitados por aquella Ley para funcionar como órganos desconcentrados o delegados del mismo.

Por otra parte, aduce el Abogado del Estado que no existe en el recurso un examen pormenorizado de los apartados 1 y 2 del art. 98, que se impugnan según la súplica del mismo. Nada habría que objetar a la concesión de atribuciones por la Asamblea legislativa territorial si no se desbordan las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con la administración de la Administración de justicia. Las funciones estatales de gobierno incluidas en la lista del apartado 2 quedarían, como es lógico, a expensas de lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial dentro de los límites constitucionales. En cuanto a la posible delegación de atribuciones por parte del Consejo General del Poder Judicial, es claro, para el Abogado del Estado, que su posibilidad y alcance dependerán de lo que disponga la Ley Orgánica y de la decisión del propio órgano constitucional de gobierno judicial. En general, las funciones gubernativas del Consejo de Justicia de Cataluña estarían en la línea de las que en la redacción actual de la Ley Orgánica del Poder Judicial se atribuyen a las Salas de Gobierno y los Presidentes de los Tribunales.

El art. 99.1 –continúa el escrito de alegaciones– se limita a precisar quién presidirá el Consejo de Justicia y a remitirse a la Ley Orgánica del Poder Judicial, incluso en lo que se refiere a la designación de miembros por el Parlamento de Cataluña. Con esta remisión se entiende mal, para el representante del Gobierno, la crítica del recurso, bastando comparar el precepto con el art. 33.3 del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), que crea el Consejo de Justicia valenciano y remite su composición a «una ley de les Corts», de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, contraste del que se seguiría que el tenor del art. 99.1 impugnado parece bastante más respetuoso con la función del legislador orgánico que el citado precepto del Estatuto valenciano, aceptado por el Grupo Parlamentario de los Diputados actores.

Respecto del art. 100, se señala por el Abogado del Estado que el recurso carece de específica argumentación de inconstitucionalidad.

c) Reiterando de nuevo que su condición de norma institucional básica legitima al Estatuto para aludir al gobierno del Poder Judicial, en tanto en cuanto éste opera en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin que ello comporte en modo alguno invasión de la reserva constitucional a favor de la Ley Orgánica, alega el Gobierno catalán que el Consejo de Justicia de Cataluña no es un órgano creado ex nihilo por el Estatuto, pues con anterioridad ya existía otro órgano con esta denominación, bien que con atribuciones diferentes. El art. 97 recoge esta figura y la dota de los perfiles propios de un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de la necesaria previsión que deba contener la Ley Orgánica del Poder Judicial. Para el Gobierno de la Generalitat, residenciar funciones relativas a la «administración de la Administración de justicia» en este órgano desconcentrado contribuye, que no impide, a la unidad del Poder Judicial. Por ello mismo, la relación del Consejo de Justicia de Cataluña con el Consejo General del Poder Judicial se perfila en términos duales en el art. 100, al preverse el recurso de alzada, ante este último órgano, para los actos dictados por aquél en las funciones propias del ámbito nuclear de la Administración de justicia, previsión que no se contempla para la actuación relativa a la «administración de la Administración de justicia».

Alega el Ejecutivo catalán que el gobierno del Poder Judicial único no puede quedar al margen de la estructura territorial del Estado. La toma de conciencia de este hecho se reflejaría en los diversos reglamentos aprobados en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los que se han incrementado los mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas (vgr. Consejo Rector de la Escuela Judicial). La unidad del Poder Judicial, a la que responde la unidad de su gobierno, no exigiría que todas las decisiones sean adoptadas por el Consejo General del Poder Judicial, sino sólo las necesarias para evitar diferencias de estatuto entre unos y otros Jueces que puedan afectar a su independencia, siendo constitucionalmente compatible con la unidad del Poder Judicial la existencia de otros centros de decisión desconcentrados si se garantiza que su actuación no va a comportar quiebras en el estatuto judicial. En apoyo de esta tesis se invoca la STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 26, donde se distingue entre facultades esenciales de gobierno, que deben corresponder al Consejo General del Poder Judicial, y otras que pueden atribuirse al Ejecutivo, sin que, para el Gobierno de la Generalitat, nada impida que puedan recaer en órganos desconcentrados del Consejo General.

Esta posibilidad no quebraría la unidad de gobierno del Poder Judicial, como pone de manifiesto la existencia actualmente de otros órganos de gobierno que realizan funciones que afectan al estatuto judicial. Sería el caso de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, que ejercen competencias que exceden del gobierno interno de los Tribunales (art. 152.1 y 2 LOPJ).

La cohonestación de la realidad del Estado autonómico con la unidad del Poder Judicial debe permitir que los Estatutos, en cuanto concreción del Estado compuesto, contengan determinadas previsiones al respecto. Así lo habría entendido el legislador, no sólo en el Estatuto impugnado, sino también en la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias, donde también se prevé la existencia de un Consejo de Justicia muy similar al rechazado por los recurrentes. Igualmente la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón crea un Consejo de Justicia, cuya naturaleza, competencia y facultades difieren a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Marginalmente se rebate la argumentación de los actores en el sentido de que del art. 122.1 CE no puede inferirse una llamada expresa a la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial sino, de forma genérica, a la «ley orgánica». Reconoce el Gobierno de la Generalitat que no existe esa llamada expresa, pero una atenta lectura del precepto dotaría de pleno sentido a la comprensión de la previsión constitucional como una remisión a la mencionada Ley Orgánica y no a cualesquiera otras. Mayor atención merece el rechazo de los recurrentes a considerar al Consejo de Justicia como un órgano desconcentrado, pues serían múltiples las previsiones del Estatuto que evidencian ese carácter. Así, el art. 97 prescribe la intangibilidad de las competencias del Consejo General del Poder Judicial; el art. 98.1 establece que las atribuciones del Consejo de Justicia como órgano desconcentrado son las que pueda definir la Ley Orgánica del Poder Judicial y las que aquél pueda delegarle (participación, proposición, informe y aplicación según el art. 98.2). Idéntica subordinación se plasma en los arts. 98.3 y 4. A su vez, el art. 99.1 determina que el Consejo de Justicia lo integran el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y los miembros que prevea la Ley Orgánica, y el art. 100 regula el recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial.

Lógicamente –continúa el Gobierno catalán–, en el Estatuto se contempla la posibilidad de que el Parlamento de Cataluña atribuya al Consejo funciones en el ámbito de la «administración de la Administración de justicia», para las que no existe una relación de jerarquía con el Consejo General del Poder Judicial. No obstante, ello no desvirtuaría en absoluto la consideración del Consejo de Justicia como órgano

desconcentrado del Consejo General. Sale al paso la representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de la afirmación de que la composición del Consejo de Justicia es incompatible con el art. 122.3 CE al incorporar a miembros nombrados por el Parlamento de Cataluña. Al respecto se recuerda que en las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia figuran Magistrados elegidos entre los destinados en ellos, reconociéndose a los Parlamentos autonómicos un gran protagonismo en el procedimiento de nombramiento (art. 330.4 LOPJ). Tras advertir de que las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial en torno a la organización del gobierno del Poder Judicial no forman parte del ámbito nuclear de la reserva del art. 122.2 CE, como tampoco se incardinan en la misma las regulaciones del Estatuto de Autonomía controvertidas, se llega a la conclusión de que ello nos sitúa en una zona de penumbra, en la que debe reconocerse una cierta primacía al Estatuto. Se añade, en fin, que la remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial no puede verse como un mandato a dicha Ley.

d) La representación del Parlamento de Cataluña considera que los artículos integrados en este capítulo II del título III no vulneran la reserva de ley orgánica del art. 122.2 CE. De la literalidad del precepto constitucional se desprendería claramente la definición general del órgano y la reserva a la ley orgánica de unos elementos específicos relacionados con la institución, pero en ningún momento se contemplaría, ni se reservaría a la ley orgánica, la estructuración detallada del Consejo General del Poder Judicial. Por ello, en este punto la regulación estatutaria se situaría en la zona de penumbra respecto a las reservas constitucionales a las que las alegaciones aludieron anteriormente. Eso supone, para el Parlamento, que la regulación del Consejo de Justicia de Cataluña en el Estatuto podría encontrar su incardinación constitucional en el art. 152 CE, pero para la efectividad de sus previsiones deberá atenderse a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que, al tratarse de un ámbito material situado en tal zona de penumbra, resulta imprescindible la concordancia de ambas normas en el sentido indicado por el propio Estatuto y sin que la remisión estatutaria a la Ley Orgánica del Poder Judicial deba entenderse como un mandato a la misma. La alusión a la ley orgánica del art. 122.2 CE habría de entenderse así referida a la Orgánica del Poder Judicial citada en el apartado inmediatamente anterior y con ella se trataría de evitar la redundancia.

En cuanto a la unidad de gobierno del Poder Judicial, alega la Cámara que no implica que todas y cada una de las decisiones en la materia deban ser adoptadas necesariamente por el Consejo General del Poder Judicial, sino únicamente aquéllas que sean imprescindibles para evitar diferencias de estatuto entre unos Jueces y otros que puedan afectar a su independencia. De ahí se derivaría que es constitucionalmente compatible con la presencia de órganos de decisión desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial, siempre y cuando se asegure que la actuación de los mismos no va a significar alteraciones en cuanto a los principios del estatuto judicial. En el art. 98 el Consejo de Justicia de Cataluña no se configuraría propiamente como un órgano materialmente decisorio, sino como un órgano con funciones primordialmente de participación, propuesta e informe, como se deduciría de sus diversos apartados.

Respecto a la composición del Consejo de Justicia de Cataluña –continúa el escrito de alegaciones–, el art. 99 incluye unas previsiones sin tacha de inconstitucionalidad, con la pertinente remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial, asegurando también que su reglamento se apruebe de acuerdo con la normativa vigente. A este respecto cabría recordar que, conforme al art. 330.4 LOPJ, existe ya en el Ordenamiento una conexión entre el Parlamento autonómico y el ejercicio de funciones de gobierno del Poder Judicial. Por su parte, las previsiones del art. 100 relativas al control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña revelarían el sometimiento de esta institución al Consejo General del Poder Judicial, ante quien son recurribles en alzada sus actos.

Por último, se alega que la previsión del art. 98.1 en relación con la posibilidad de que las leyes del Parlamento de Cataluña puedan conferir algunas atribuciones al Consejo de Justicia de Cataluña, tratándose de un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, incuestionablemente habría de comportar una positiva contribución a la unidad del Poder Judicial.

46. a) El artículo 101 (Oposiciones y concursos) sería inconstitucional en su apartado 2 por atribuir al Consejo de Justicia de Cataluña la competencia para convocar concursos de provisión de plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña, materia reservada terminantemente a la ley orgánica por el art. 122.2 CE y que es propia del Consejo General del Poder Judicial según se desprende del mismo art. 122.2 CE. Podría decirse que el Consejo de Justicia ejercerá esa competencia en tanto que órgano desconcentrado del Consejo General; pero, además de no ser tal cosa, según se ha dicho, el Estatuto estaría determinando qué órgano del Consejo General debe ejercer las competencias que le reserva el art. 122.2 CE. Y ello, en todo caso, rompiendo la unidad de gobierno del Poder Judicial, incidiendo en una materia en todo caso subsumible en el art. 149.1.5 CE, ya que entra de lleno en el concepto más estricto de Administración de justicia.

Por lo demás, esa convocatoria sería incompatible con la existencia de un Cuerpo único de Jueces y Magistrados de carrera (art. 122.1 CE), que requiere una regulación uniforme y respecto del cual las funciones ejecutivas han de reservarse a órganos nacionales. De nuevo, nada se salvaría con la cláusula «en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial», pues la competencia se atribuye sin ningún condicionamiento y sólo se deja a la Ley Orgánica que regule el contenido y los requisitos de las convocatorias.

En opinión de los actores, es increíble que el apartado 3 del art. 101 diga abiertamente regular un aspecto de «las pruebas de los concursos y las oposiciones regulados en el presente artículo» por el mero hecho de que se celebren en Cataluña. Que en esas pruebas se pueda utilizar «a elección del candidato» cualquiera de las lenguas oficiales en una Comunidad Autónoma no podría depender de la Comunidad Autónoma en la que se celebren, ni de lo que diga un Estatuto. El precepto regularía un aspecto propio de la legislación sobre Administración de justicia reservada al Estado en el art. 149.1.5 CE.

b) Advierte el Abogado del Estado de que el art. 101 ha sido recurrido en sus dos primeros apartados, pero que la demanda pretende razonar la inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3, este último no impugnado, sin que exista razonamiento alguno respecto del apartado 1.

El apartado 2 atribuye al Consejo de Justicia la convocatoria de los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña, pero en los «términos establecidos» en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que en la actualidad faculta a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia para instar la convocatoria de oposiciones, concursos y pruebas selectivas para la cobertura de vacantes de la carrera judicial, del secretariado y del resto del personal al servicio de la Administración de justicia que existan en su ámbito territorial (arts. 301.7 y 315 LOPJ). Esto es, la competencia para convocar concursos queda pendiente de que la Ley Orgánica lo permita, aceptando desconcentrar en los Consejos de Justicia esta función, claramente incluida en la competencia exclusiva del Estado.

Aunque el apartado 3 no ha sido recurrido, alega el Abogado del Estado que la regulación de la lengua en los procedimientos selectivos de Jueces y Magistrados corresponde al Estado, sin perjuicio de la competencia autonómica para regular el alcance de la cooficialidad, por lo que el precepto analizado queda supeditado a lo que pueda disponer la Ley Orgánica sobre el lugar de celebración de las pruebas y sobre la lengua o lenguas que puedan usar los candidatos. Por último, restringiendo el art. 101.3 su aplicación a Cataluña, resultaría congruente con el carácter territorial de la cooficialidad.

c) Con respecto al art. 101.2 señala la representación del Gobierno de la Generalitat que del art. 122.2 CE no se deduce insoslayablemente que el órgano que haya de convocar los concursos deba ser el Consejo General del Poder Judicial. Lo dispuesto en el precepto estatutario sería coherente con la previsión de un órgano desconcentrado del Consejo General, pues tratándose de la provisión de vacantes de Jueces y Magistrados en el territorio autonómico debe ser ese órgano desconcentrado –y, en cuanto tal, subordinado al Consejo General– quien lleve a cabo la ejecución material de la convocatoria para cubrir las plazas. Esta actuación no sería incompatible con la integración de Jueces y Magistrados en un cuerpo único, máxime porque del art. 101.3 se desprende que las pruebas pueden celebrarse en cualquier parte del territorio nacional.

Por lo que hace a este art. 101.3, se apunta su coherencia con el art. 6 del Estatuto, siendo un reflejo del régimen de cooficialidad lingüística. A ello se añade que actualmente se valora el conocimiento de la lengua catalana y del Derecho propio para el acceso a las plazas de Jueces y Magistrados en Cataluña, circunstancia que ya determinaría de por sí la necesidad de una concreta composición de los órganos que resuelven los concursos. Se hace constar, por otro lado, que el art. 101.3 no figura entre los preceptos para los que se interesa la declaración de inconstitucionalidad en el suplico del recurso.

d) El Parlamento de Cataluña alega que el precepto trata exclusivamente de la convocatoria, sin aludir en nada a los criterios que deban presidir los concursos. A la vista de la literalidad del 122.2 CE, esta previsión no resultaría inconstitucional ni incompatible con la integración de Jueces y Magistrados en un cuerpo único, ya que el hecho de que la convocatoria la lleve a cabo el Consejo de Justicia de Cataluña no implica en ningún caso connotación excluyente alguna, máxime si se tiene en cuenta que las pruebas oportunas pueden tener lugar en

cualquier parte del territorio nacional. En cuanto a la posibilidad de que los concursos y oposiciones que se celebren en Cataluña puedan realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales, ello sería plenamente coherente con la cooficialidad establecida en el art. 6 del Estatuto.

47. a) El artículo 102, bajo el título «Del personal judicial y del resto del personal al servicio de la Administración de justicia en Cataluña», regula, en realidad, en opinión de los recurrentes, su conocimiento del catalán y del Derecho de esa Comunidad Autónoma. Los apartados 1, 2 y 3 vienen a disponer, sin decirlo expresamente, que para ocupar una plaza de Juez, Magistrado o Fiscal en Cataluña es requisito imprescindible acreditar esos conocimientos. Nada cambiaría con la fórmula «en la forma y con el alcance que determine la ley» utilizada por los apartados 1 y 2 —y que para los recurrentes parece que habría de ser una ley autonómica—, pues esa ley no podrá prescindir de ese requisito indispensable, sino sólo disponer la manera en que habrá de acreditarse el conocimiento del catalán y del Derecho de la Comunidad Autónoma. Tampoco cambiaría las cosas el apartado 3, que parece contradecir a los dos anteriores al recoger como mérito lo que aquéllos establecen como requisito y que parece pensado para el caso de su posible declaración de inconstitucionalidad. Sea como fuere, los recurrentes sostienen que esa declaración es obligada en la medida en que se rompe la unidad del cuerpo único de Jueces y Magistrados (art. 122.1 CE) y se regulan materias que sólo pueden ser objeto de leyes estatales, sea la Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE), la que regule el estatuto del Ministerio público (art. 124.3 CE) u otras que las completen y que en todo caso, por afectar al núcleo esencial de la Administración de justicia, corresponde dictar al Estado (art. 159.1.5 CE).

El apartado 4 del art. 102 establece como requisito de aptitud o capacidad del personal al servicio de la Administración de justicia y de la Fiscalía en Cataluña el conocimiento de las dos lenguas, lo que es contrario a la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 46/1991, de 28 de febrero). En todo caso, los recurrentes afirman que se invade la reserva del art. 122.1 CE por afectar al estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia, configurado en la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuerpos nacionales; todo lo cual es extensivo al personal al servicio de la Fiscalía, por infracción del art. 124 CE y 149.1.5 CE. Tras resumir la jurisprudencia constitucional en la materia, los demandantes se detienen en la STC 253/2005, de 11 de octubre, que insiste en el principio de que el conocimiento de una lengua cooficial sólo puede ser un mérito y que ha de evaluarse con arreglo al principio de proporcionalidad.

b) Coincide el Abogado del Estado con los recurrentes en que deben analizarse por un lado los tres primeros apartados del art. 102 y, por otro, el apartado 4. En cuanto al apartado 3, aduce que el art. 110.2 h) LOPJ califica el conocimiento de la lengua y derecho propios como mérito preferente en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la Comunidad respectiva y atribuye su reglamentación al Consejo General del Poder Judicial. Por su parte, el Estatuto del Ministerio Fiscal nada dice por el momento en este sentido, de manera que la exigencia de este apartado respecto a los Fiscales quedaría pendiente de que así lo establezca aquella ley estatal. Los apartados 1 y 2 exigen la acreditación de un nivel de conocimiento suficiente del catalán y del Derecho propio de la Comunidad a los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña, y ello en la forma y con el alcance que determine la ley, que sólo puede ser la Orgánica del Poder Judicial, pues, según la tesis de la doble habilitación, quedan remitidas a esa Ley la determinación misma del nivel y la forma de acreditar el conocimiento. En cualquier caso, la exigencia sólo tendrá efectividad en las condiciones, con los plazos de adaptación y mediante las modalidades de acreditación que establezcan la Ley Orgánica o el Estatuto del Ministerio Fiscal, según la doctrina constitucional dimanante de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40; y 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 11 c).

En cuanto al apartado 4, se recuerda por el Abogado del Estado que ya la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 521.4.3 y 530) prevé que las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas judiciales podrán contener la exigencia del conocimiento oral o escrito de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma. Particularmente expresivo sería el art. 530 LOPJ, al establecer que, en determinados puestos, el conocimiento oral y escrito de la lengua oficial «podrá considerarse requisito exigible para el acceso a los mismos, cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puesto de trabajo». Por consiguiente, el apartado 4 del art. 102 debería entenderse en concordancia con los preceptos de la Ley Orgánica o con lo que en el futuro pueda disponerse en esta materia.

c) Aunque el precepto contiene un tratamiento conjunto de todos los colectivos de personal vinculados a la Administración de justicia, en la medida en que a todos ellos afecta el régimen de cooficialidad lingüística, señala el Gobierno de la Generalitat de Cataluña las diferencias existentes entre el personal judicial y fiscal y el resto del personal al servicio de la Administración de justicia. En relación con este último colectivo recuerda que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, mientras que por referencia al primero apunta que el tratamiento del régimen lingüístico del personal judicial y fiscal no sería contrario a la Ley Orgánica del Poder Judicial y toma como punto de partida la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

Por otro lado, señala el Ejecutivo un error en la interpretación del precepto estatutario en el que incurrirían los Diputados recurrentes, puesto que mientras los apartados 1 y 2 se refieren al personal judicial y fiscal que ya ocupa efectivamente plaza en órganos jurisdiccionales radicados en Cataluña, el apartado 3 alude a los Jueces, Magistrados y Fiscales que aspiren a ocuparlas. Sería evidente, en este contexto, que el apartado 3 no introduce novedad alguna por comparación con lo que se venía haciendo hasta la fecha y que difícilmente se puede cuestionar que la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma pueda legítimamente determinar cuál ha de ser el reflejo, a nivel administrativo, del régimen de cooficialidad lingüística en ella establecido. Un nivel al que no sería ajena la Administración de justicia, con independencia del régimen de distribución de competencias en la materia, tal y como habría venido a reconocer el Tribunal Constitucional (así, STC 74/1989, de 24 de abril). No sería coherente que se valorara el conocimiento de la lengua y el Derecho propio de los aspirantes a cubrir plazas radicadas en Cataluña y no se hiciera lo propio con quienes ya las ocupan.

En cualquier caso, alega el Gobierno de la Generalitat, las previsiones de estos apartados no constituyen regulación del estatuto del personal judicial o fiscal, materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la ley. Dichos apartados se limitarían a reflejar el régimen de cooficialidad lingüística en esos colectivos, en tanto en cuanto ejercen sus funciones en Cataluña, cuyos ciudadanos tienen el derecho de opción lingüística en sus relaciones con la Administración de justicia y con el Ministerio Fiscal (art. 33 EAC). Es más, la determinación de cómo se acredite el conocimiento suficiente de la lengua y el Derecho propio de Cataluña por quienes ya ocupan plazas en la Comunidad Autónoma es una cuestión que el Estatuto no regula, remitiéndose en este punto a la ley. Y, frente a lo sostenido por los recurrentes con una argumentación de carácter puramente preventivo, nada impediría entender que estas remisiones lo son a la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Obviamente, tampoco el apartado 3 regula la valoración del conocimiento de la lengua y el Derecho propio de Cataluña en los concursos de traslado, sino que sólo está efectuando el mismo ejercicio que los dos apartados anteriores, señalándose al respecto que la previsión del art. 102.3 se infería ya de lo dispuesto en el Estatuto de 1979 y su constitucionalidad vendría respaldada por la doctrina recogida en la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 46.

Con respecto al art. 102.4, subraya el Gobierno de la Generalitat que el personal al servicio de la Administración de justicia se incardina en un ámbito de posible actuación autonómica, como es la «administración de la Administración de justicia». En cuanto a la exigencia de un conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales en Cataluña, entiende que no se quiebra la proporcionalidad entre el requisito y el fin que se persigue, sin que pueda suscribirse la afirmación de que el conocimiento del catalán exigido no tiene relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función del personal al servicio de la Administración de justicia, porque, entre sus funciones, se encuentra la de garantizar que los ciudadanos de Cataluña puedan acceder y obtener satisfacción de la Administración de justicia en la lengua cooficial que elijan. En conclusión, el Estatuto no regularía el uso de la lengua en la Administración de justicia, sino que se limitaría a prever la necesidad de que los colectivos de personal vinculados a la misma tengan un conocimiento suficiente de la lengua propia de Cataluña para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos catalanes.

d) El Parlamento de Cataluña sostiene que para rechazar la imputación de inconstitucionalidad contra el art. 102 valen los razonamientos ya expuestos al examinar la constitucionalidad del art. 33.3 (antecedente 32). El precepto se remite a la ley del legislador competente para determinar la acreditación del conocimiento del catalán, respetando así lo dispuesto en la STC 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 11, que no ha considerado a los miembros del Poder Judicial al margen de las medidas de normalización lingüística, entendiendo, eso sí, que corresponde al Estado regular su adopción. A través de este precepto el Estado manifiesta que se encuentra en disposición de posibilitar el derecho de uso del catalán ante los órganos judiciales, sin perjuicio del ulterior ejercicio de la competencia que le está reservada en el artículo 149.1.5 CE. La valoración del conocimiento del Derecho propio de Cataluña como un requisito de capacitación para ejercer funciones jurisdiccionales en esta Comunidad Autónoma, establecida en el apartado 2 del art. 102, por su parte, debería también ser determinada por el legislador competente. La previsión del precepto no supondría regular el estatuto del personal judicial y fiscal, por cuanto se limita a prever la necesidad de

acreditación del conocimiento del Derecho propio de Cataluña, derivada directamente del derecho a la tutela judicial efectiva, dejando a la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras normas la determinación concreta del momento, la forma y el contenido de las correspondientes pruebas, siendo todo ello conforme a la doctrina de la STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 46).

48. a) El artículo 103 (Medios personales) se refiere a las competencias de la Generalitat en cuanto al personal no judicial al servicio de la Administración de justicia, destacando los actores que no se distingue entre los Secretarios Judiciales y los demás cuerpos funcionariales al servicio de esa Administración, como sí hace, en cambio, la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma ésta a la que debe corresponder atribuir eventualmente alguna competencia a las Comunidades Autónomas en relación con los cuerpos distintos al de los Secretarios Judiciales. Por lo que hace al examen de las distintas previsiones del precepto, los Diputados demandantes afirman que el apartado 1 es claramente inconstitucional por atribuir a la Generalitat competencias normativas, entre las que se incluye especialmente la legislativa, y que comportan una potestad normativa sólo vinculada a la Ley Orgánica del Poder Judicial en términos negativos y no de desarrollo, excluyendo la posibilidad de leyes estatales que desarrollen aspectos funcionariales en materias no orgánicas y hasta el mismo desarrollo reglamentario por el Gobierno. Todo lo cual sería contrario a la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 56/1990, de 29 de marzo), que reputa definitorios y esenciales del estatuto del personal todas las cuestiones referidas en este apartado 1 del art. 103.

La opción por la integración de los funcionarios no judiciales en un cuerpo único –continúa el recurso–, aun siendo constitucionalmente libre, sólo compete a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que debe fijar unos elementos normativos comunes (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 10) que implican la potestad reglamentaria del Estado en materia de régimen disciplinario, de condiciones de acceso y ascenso, de adscripción de médicos forenses, o de retribuciones. Siendo posible que alguna de las competencias normativas en la materia pudieran estar en manos de las Comunidades Autónomas, ello sólo sería así por decisión de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no por prescripción de un Estatuto de Autonomía (STC 105/2000, de 13 de abril). Por ello es irrelevante a estos efectos la reforma de la Ley Orgánica 19/2003, dado que la cuestión no es tanto qué atribuciones pueden conferirse a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la justicia, cuanto quién puede conferirlas, y para los actores nunca sería el legislador estatutario.

El apartado 2 del art. 103 atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva y de gestión del personal no judicial al servicio de la Administración de justicia, concretando sus aspectos más relevantes, por lo que participaría de la misma inconstitucionalidad que afecta al apartado precedente. Alegan los recurrentes que la contradicción de este apartado 2 con la jurisprudencia constitucional es patente, como demostraría el hecho de que la letra j) atribuya a la Generalitat la competencia para sancionar con las separación del servicio. A ello se sumarían las previsiones sobre oferta de ocupación pública [letra a)], convocatoria y resolución de los procesos de selección [letra b)] o relaciones de puestos de trabajo [letra e)], materias todas ellas en las que se contradiría lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya función pretendería usurpar el Estatuto, limitando su libertad de configuración e invadiendo competencias estatales.

El apartado 3 del art. 103 permite a la Generalitat crear por ley nuevos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de justicia, lo que contradiría a la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 11 j), y, sobre todo, al art. 122.1 CE, dado el carácter nacional de aquellos cuerpos.

En cuanto al apartado 4, en fin, los recurrentes reconocen la competencia de la Generalitat en materia de contratación y gestión de personal laboral, pero nunca con el carácter de exclusiva. De un lado, porque el empleo de ese personal dependerá de que lo admitan, y de la medida en que lo hagan, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la legislación estatal en su conjunto; de otro, porque la competencia autonómica está limitada también por el art. 149.1.7 CE, que excluye que la Generalitat pueda tener competencia exclusiva sobre legislación laboral.

b) Alega el Abogado del Estado que el tenor de los apartados 1 y 2 del art. 103 coincide parcialmente con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Necesariamente es esa Ley la que debe regular el Estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia, pues en esta materia las competencias autonómicas no pueden ser en ningún caso legislativas (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 10), de manera que las competencias normativas sólo pueden ser reglamentarias, y si la Ley Orgánica así lo permite. Aparte de ello, la organización de los cuerpos al servicio de la Administración de justicia como cuerpos nacionales no es la única constitucionalmente posible o aceptable, ni viene constitucionalmente impuesta en la regulación separada de tales cuerpos (STC 56/1990, de 29 de marzo). En otro plano, el respeto al estatuto jurídico de este personal establecido por la Ley Orgánica, que se contempla en el art. 103.1, incluye la aceptación del sistema de fuentes subordinadas configurado por el legislador orgánico judicial para regular materias estatutarias del personal al servicio de la Administración de justicia, por lo que el Estatuto no excluiría la posibilidad de otras normas estatales que colaboren con la Ley Orgánica en la determinación del régimen estatutario de dicho personal. Las competencias normativas que pueda ostentar la Generalitat en las materias enumeradas en las diversas letras del apartado 1 serían exactamente las que se establezcan en la redacción vigente o futura de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es decir, la extensión y el alcance de las competencias autonómicas estarán en función del modelo que decida implantar el legislador orgánico judicial, aunque ya actualmente las Comunidades Autónomas poseen importantes competencias normativas y ejecutivas, como demuestra el tenor del art. 471 LOPJ.

Ciertamente –continúa el Abogado del Estado–, la sanción de separación del servicio a que se refiere el apartado 2 j) no puede ser de competencia autonómica mientras los cuerpos sigan siendo nacionales, pero otra sería la solución si dejaran de serlo por decisión del legislador orgánico judicial. Y es que los apartados 1 a), 2 j) y, sobre todo, 3 del art. 103 tendrían sentido únicamente en la medida en que dejen de ser nacionales los cuerpos del personal al servicio de la Administración de justicia, lo que queda pendiente de la decisión del citado legislador, razonamiento que puede valer para otras letras del mismo apartado 2 e), incluso, para el apartado 3, ya que, sin la previa decisión del legislador orgánico judicial que lo autorice, el Parlamento de Cataluña no podrá ejercitar la facultad de crear cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de justicia integrados en la función pública autonómica.

Por último, el apartado 4 sería conforme con la doctrina de la STC 56/1990, FJ 11 j), y con los arts. 473.2 y 474.4 LOPJ, ya que la competencia exclusiva autonómica sobre este tipo de personal en nada impide el respeto de la legislación laboral general.

c) El Gobierno de la Generalitat afirma que el art. 122.1 CE reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial el Estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia, siendo obvio, a su juicio, que la unidad del Poder Judicial no exige una centralización de la gestión del repetido personal, sino una homogeneización de su estatuto. La Constitución sólo establece la unidad de cuerpo para Jueces y Magistrados, de modo que las competencias autonómicas no podrían limitarse por el hecho de que el legislador orgánico se inclinara en su día por extender esta misma solución al resto de personal al servicio de la Administración de justicia. La adscripción a los cuerpos funcionariales, puesto que hubiera podido ser distinta, no formaría parte esencial del estatuto del personal al servicio de la Administración de justicia, entendiendo el Gobierno catalán que, en todo aquello que no forme parte esencial de ese estatuto jurídico, la Comunidad Autónoma puede asumir competencias.

Por otra parte, la Generalitat también podría asumir competencias de desarrollo normativo de esas previsiones básicas, toda vez que este personal no es un aspecto nuclear de la Administración de justicia, por lo que excede el marco de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.5 CE. Cuestión distinta sería el estrecho margen que la Ley Orgánica del Poder Judicial deja en la actualidad a ese desarrollo, que ella misma prevé en su art. 471. Estrechez que motivó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 19/2003, de modificación de la LOPJ.

Avanzando en esta línea, se afirma que es obvio que la distinción que actualmente efectúa la Ley Orgánica entre Secretarios Judiciales y el resto del personal al servicio de la Administración de justicia no deriva en modo alguno del art. 122 CE, que distingue únicamente entre Jueces y Magistrados, de un lado, y resto de personal, de otro. En cuanto a la doctrina sentada en la STC 56/1990, de 29 de marzo, se señala que la misma debe ser relativizada en la medida en que uno de los parámetros tomados en consideración es la cláusula subrogatoria del Estatuto de 1979, que, por su propia definición, excluye toda competencia legislativa. A diferencia de su antecesor de 1979, el nuevo Estatuto detalla las concretas competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en la materia, sin perjuicio de incluir como mecanismo de cierre una cláusula subrogatoria similar a la anterior. No sometiéndose el nuevo Estatuto al límite de la cláusula subrogatoria, podría perfectamente la Generalitat aprobar normas legales sobre aspectos no nucleares de la Administración de justicia y siempre que respete el estatuto básico de este personal. Siendo de advertir, además, que el art. 103.1 habla de competencia «normativa», que no necesariamente legislativa en todo caso, habida cuenta, en particular, de que el art. 112 del Estatuto incluye la potestad reglamentaria dentro del ámbito de las competencias ejecutivas de la Generalitat.

En cuanto al apartado segundo del art. 103, se alega que es evidente que si el Estatuto establece que la Generalitat ostenta competencia normativa en relación con el personal no judicial al servicio de la Administración de justicia, es lógico que también asuma la competencia ejecutiva y de gestión en esa materia. Se remite el Gobierno, por consiguiente, a lo ya expuesto acerca de la constitucionalidad de las competencias autonómicas sobre este personal.

En cuanto a la posibilidad, discutida por los actores, de que el Parlamento de Cataluña cree nuevos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de justicia al amparo del art. 103.3, alega el Gobierno de la Generalitat que tan constitucional puede ser la integración del personal en cuerpos autonómicos, es decir, no nacionales, como crear cuerpos propios para realizar funciones que no estén cubiertas por los cuerpos nacionales. La posibilidad de que desempeñen funciones coincidentes con las de estos cuerpos nacionales queda diferida a una eventual modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en este punto. Con respecto al ámbito de estos nuevos cuerpos de funcionarios, se remite la representación de la Generalitat a lo sostenido en el Libro Blanco de la Justicia.

Acerca del art. 103.4 se alega que la Generalitat ostenta competencia de ejecución de la legislación laboral del Estado. En el precepto ahora examinado la competencia asumida no alcanzaría a la normativa reguladora de la contratación laboral, de modo que el precepto cabe entenderlo en el sentido de que la regulación de esa concreta clase de personal, a diferencia de la del personal funcionario, compete únicamente a la Generalitat, que no ha de verse limitada al respecto por ningún estatuto básico.

Por último se reseña que las previsiones en este punto de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Canarias son prácticamente coincidentes con las ahora impugnadas. A su vez, la propuesta de reforma del Estatuto de Aragón establece la competencia normativa autonómica sobre todo el personal no judicial al servicio de la Administración de justicia.

d) El Parlamento de Cataluña reitera su posición de que las competencias autonómicas no pueden quedar circunscritas al contenido que en un determinado momento tengan algunas normas con reserva constitucional como la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ni del art. 122.1 CE ni del principio de unidad del Poder Judicial se derivaría una necesaria centralización de la gestión del personal al servicio de la Administración de justicia ni su integración en cuerpos nacionales, tal y como se ha declarado en la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 10. El Estatuto podría, pues, atribuir a la Generalitat de Cataluña competencias en aquello no reservado constitucionalmente a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La previsión de esta Ley, que distingue entre los Secretarios Judiciales y los restantes funcionarios al servicio de la Administración de justicia, iría más allá de la reserva constitucional y no podría servir de parámetro para medir la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias, pues el art. 122.1 CE solamente distingue entre Jueces y Magistrados, por una parte, y el resto del personal, por otra, y este precepto y otras disposiciones de la propia Constitución son el único canon de constitucionalidad admisible.

El Estatuto impugnado –continúa el Parlamento–, a diferencia del texto de 1979, no se somete al límite de la cláusula subrogatoria anterior y, en consecuencia, el art. 103.1 acoge la competencia normativa de la Generalitat sobre el personal al servicio de la Administración de justicia, entre la que cabría entender que se incluye la posibilidad de aprobar disposiciones de carácter legislativo y no únicamente de carácter reglamentario, de modo que no podría invocarse en este punto la STC 56/1990, de 29 de marzo, que utilizaba como parámetro la citada cláusula. La misma argumentación serviría para defender la constitucionalidad de que por ley autonómica, que debe respetar en todo caso el estatuto jurídico fijado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se creen cuerpos de funcionarios dependientes de la Generalitat al servicio de la Administración de justicia para desarrollar funciones en ámbitos de la administración de la Administración de justicia no cubiertos con funcionarios de cuerpos nacionales.

Respecto a la compatibilidad de la competencia sobre el personal laboral al servicio de la Administración pública recogida en el art. 103.4 del Estatuto con el art. 149.1.7 CE, el Parlamento catalán alega que debe entenderse en el sentido de que en la regulación del personal laboral al servicio de la Administración de justicia la Generalitat no se encuentra limitada, como ocurre con el personal funcionario al servicio de la Administración de justicia, al estatuto jurídico fijado por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

49. a) El artículo 105 (Oficina judicial e instituciones y servicios de apoyo) se ocupa de la oficina judicial e instituciones y servicios de apoyo, cuya creación y regulación se confía a la Generalitat. Los actores llaman la atención sobre la relación de estas oficinas con el funcionamiento de los órganos judiciales, con la independencia judicial, con su carácter único y, por todo ello, sobre su necesario carácter homogéneo. De lo que se desprendería que su regulación no es sólo la de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como pretende el art. 105 impugnado, sino que admite y requiere desarrollo por normas estatales, incluso por simples órdenes ministeriales. La competencia para crear estas oficinas supondría además entrar en la planta judicial.

b) Según el criterio del Abogado del Estado, la llamada a la Ley Orgánica del Poder Judicial que realiza el art. 105 supone respetar la delimitación de las competencias normativas estatales y autonómicas sobre la oficina judicial que efectuó el legislador orgánico a fin de preservar su homogeneidad en todo el territorio nacional, aunque funcionando con criterios de coordinación y cooperación entre Administraciones (art. 435 LOPJ y STC de 11 de octubre de 2006, FJ 5). La neutralidad de la oficina judicial en relación con la planta de los Juzgados y Tribunales está recogida en el art. 436.5 LOPJ, encontrándose competencias autonómicas en relación con la misma, por ejemplo, en los arts. 437.5, 438.3 y 439.2 LOPJ. De nuevo las competencias de la Generalitat en materia de oficina judicial y órganos y servicios de apoyo quedarían condicionadas a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) La impugnación del precepto le parece a la representación del Gobierno de la Generalitat basada en argumentos poco fundados, al hacerse depender de la interpretación de una norma reglamentaria como es la Orden Ministerial 3244/2005. Lo procedente es contrastar el precepto estatutario con las disposiciones constitucionales, de las que se infiere que la oficina judicial no es un aspecto nuclear de la Administración de justicia y su regulación no se reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para el Ejecutivo autonómico, la unidad del Poder Judicial no exige la uniformidad de las oficinas judiciales. La Ley Orgánica del Poder Judicial las regula para los órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional y aquellos otros sitos en Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en el ámbito de la administración de la Administración de justicia. Aunque esta Ley no incluya una salvedad a favor de las Comunidades Autónomas que ostenten dicha competencia, esta distinción explicaría la mención que el art. 105 contiene a dicha Ley.

También se rechaza que la creación de oficinas judiciales suponga intervención en la planta judicial. Para el Gobierno de la Generalitat, debe distinguirse entre los órganos judiciales y las oficinas de apoyo, en particular porque la creación de unos u otras no necesariamente ha de correr paralela (vgr. creación de macrooficinas judiciales al servicio de diversos órganos ya existentes). Para concluir, se recuerda la similitud de términos empleados en las propuestas de reforma estatutaria de Andalucía, Canarias y Aragón.

d) Tampoco entiende el Parlamento catalán que esté reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial la regulación de la oficina judicial. La redacción del art. 105 aseguraría que, sin ser constitucionalmente exigible la uniformidad de las oficinas judiciales en todo el territorio español, aquella Ley Orgánica regule las oficinas judiciales de los órganos jurisdiccionales con jurisdicción en todo el territorio español. La creación de oficinas judiciales, por lo demás, no implica la de órganos judiciales, de modo que no supone intervención alguna en la planta judicial.

50. a) Se impugna igualmente el artículo 106 (Justicia gratuita y procedimientos de mediación y conciliación), cuyo apartado 1 atribuye a la Generalitat una competencia que aparece como exclusiva para «ordenar» los servicios de justicia gratuita, lo que equivale a regularla sin excepción ni condicionamiento alguno por parte de la legislación estatal. Ello sería contrario al art. 149.1.5 y 6 CE, y así lo probaría la Ley de asistencia gratuita (Ley 1/1996, modificada por Ley 16/2005), que jamás se ha considerado que invadiera competencias autonómicas y se dictó al amparo de las reglas 3, 5, 6 y 18 del art. 149.1 CE. El apartado 2, por su parte, se impugna por entender que atribuir a la Generalitat competencias legislativas sobre conciliación en el contexto de un título dedicado al Poder Judicial en Cataluña infringe el art. 149.1.5 y 6 CE, por entrarse en la Administración de justicia y en la legislación procesal. Lo que no se paliaría con la alusión a «instrumentos y procedimientos», pues precisamente en eso ha de consistir la regulación de la conciliación; ni tampoco con circunscribirla a «las materias de su competencia», pues esto le daría una amplitud enorme, extendiéndose a gran parte del Derecho civil, siendo claro que una competencia sustantiva no lleva aparejada la procesal. Para los demandantes, el precepto sólo podría ser constitucional si se limitara a la conciliación extraprocesal y extrajudicial, pero no es lo que se desprende de su tenor.

b) Para el Abogado del Estado, el apartado 1 del art. 106 es conforme con la doctrina de la STC 97/2001, de 5 de abril, FFJJ 5 y 6, según la cual la competencia estatal pertinente para la ordenación administrativa de la asistencia jurídica gratuita no pertenece a la materia del art. 149.1.5 CE, sino a la de la regla 18 del mismo precepto. Por lo que hace al apartado 2, afirma el Abogado del Estado que la mediación y conciliación a que se refiere son las extrajudiciales, siempre que no constituyan un presupuesto procesal, ya que en tal caso quedarían incluidas en la competencia del Estado contemplada en el art. 149.1.6 CE. Dado que, con el citado alcance, mediación y conciliación se basan en la intervención de terceros para lograr la autocomposición de un conflicto, aunque puedan servir para evitar litigios judiciales, no podría oponerse ningún reparo competencial al art. 106.2, pues la creación de sistemas de mediación y conciliación se ciñe a las competencias de la Comunidad Autónoma, ya que, frente a lo que este Tribunal ha dicho del arbitraje, la mediación y conciliación extrajudiciales que no constituyan presupuesto procesal no pueden conceptuarse como un equivalente jurisdiccional.

c) Carente de fundamento le parece a la representación del Gobierno de la Generalitat la impugnación del art. 106. Así se pondría de manifiesto si se piensa que el término «ordenar» empleado en el apartado primero no equivale a regular el derecho a la asistencia jurídica gratuita, sino a organizar los servicios administrativos que sirvan para dar satisfacción a este derecho. La Ley 1/1996 establece que la organización de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita depende de las Comunidades Autónomas, estableciéndose únicamente la aplicación del régimen de los órganos colegiados previsto en la Ley 30/1992 (art. 11), precepto este último que no se ampara en ninguna de las competencias invocadas en la disposición adicional primera y que, por consiguiente, sólo sería aplicable en defecto de normativa autonómica específica (disposición adicional primera 3). Se aduce, una vez más, la similitud del precepto estatutario impugnado con las propuestas de reforma de los Estatutos de Andalucía, Canarias y Aragón.

Por lo que hace al art. 106.2, se alega que la regulación de la mediación y la conciliación no forma parte del ámbito de la Administración de justicia. En este sentido, la propia Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje, no invoca como habilitación competencial el título sobre legislación procesal. Ello no significaría rechazar la competencia estatal sobre legislación procesal, sino únicamente afirmar que la Generalitat puede establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de los conflictos que puedan generarse en las materias de su competencia, en relación con los cuales podrá dotarse de la normativa correspondiente, al amparo de la salvedad contenida en el art. 149.1.6 CE a favor de la competencia autonómica.

d) El Parlamento catalán alega que el art. 106 no regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita, reconociéndose en este sentido la competencia estatal en la materia, sino que otorga únicamente la competencia para organizar y estructurar los servicios administrativos en el ámbito de la justicia gratuita.

En lo relativo a los procedimientos de mediación y conciliación, se señala, en primer lugar, que la invocación del art. 149.1.5 CE carece de todo fundamento por cuanto la regulación de la mediación y de la conciliación no forma parte del ámbito de la Administración de justicia. En segundo lugar, el propio art. 149.1.6 CE contempla una excepción a la competencia estatal en legislación procesal resultante de las necesarias especialidades que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. Ello llevaría a concluir que es perfectamente adecuada a la Constitución la previsión estatutaria, ya que se proyecta sobre el establecimiento de la normativa de los procedimientos e instrumentos de arbitraje y conciliación para la resolución de conflictos generados en las materias que son competencia de la Generalitat.

51. a) La impugnación del título III del Estatuto concluye con la de su artículo 107 (Demarcación, planta y capitalidad judiciales), regulador de una materia que, para los actores, entra de lleno en la Administración de justicia en sentido estricto, vulnerándose el art. 149.1.5 CE; lo que igualmente sería el caso si fuera la propia Ley Orgánica del Poder Judicial la que confiriera a la Generalitat las atribuciones que contempla este art. 107. Con cita de la doctrina sentada en la STC 56/1990, de 29 de marzo, en relación con el establecimiento de la planta judicial y la organización de las demarcaciones judiciales, concluyen los recurrentes que la competencia para lo primero es exclusiva del Estado, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas asuman competencias participativas en la organización de las demarcaciones judiciales (art. 152.1 CE y STC 62/1990, de 30 de marzo). Así las cosas, se denuncia la inconstitucionalidad del apartado 1 del art. 107, que prevé la participación autonómica en la materia por medio de una propuesta preceptiva que, además, ha de acompañar necesariamente al proyecto de ley que el Gobierno envíe a las Cortes Generales. También la del apartado 2, que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma sobre la planta judicial disponiendo que aquellas modificaciones de la misma que no comporten reforma legislativa podrán corresponder al Gobierno de la Generalitat y que la Comunidad Autónoma podrá crear Secciones y Juzgados; sólo esto último, por delegación del Gobierno del Estado y en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Para los demandantes, estas previsiones son incompatibles con la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 de marzo; y 62/1990, de 30 de marzo), que incluye la creación, constitución y supresión de órganos judiciales en el ámbito de la definición y establecimiento de la planta judicial y extiende a todos los niveles normativos la reserva del art. 149.1.5 CE en cuanto afecte a la Administración de justicia en sentido estricto. Por lo que hace a la creación de Secciones y Juzgados, la referencia a una delegación del Gobierno supondría admitir que se trata de una competencia del Estado, la cual sólo podría delegarse por una de las vías del art. 150.2 CE, que acaso pudiera ser la Orgánica del Poder Judicial, pero nunca la sola voluntad del Gobierno.

Por último, el apartado 3 del art. 107 dispone que la capitalidad de las demarcaciones judiciales se fijará por una ley del Parlamento catalán. Se trata, para los recurrentes, de una determinación que sólo le cabe a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que puede atribuir a la Generalitat no sólo una mera participación en semejante decisión, sino la decisión misma (STC 56/1990, de 29 de marzo). La ley autonómica a la que se refiere el precepto recurrido no tendría su fundamento en la Orgánica del Poder Judicial, ni tendría en ella ningún condicionamiento, contrariando así lo dispuesto en el art. 152,1.2 CE. Además, se refiere indiscriminadamente a todas las demarcaciones judiciales, también, por tanto, las de ámbito provincial, lo que sería imposible a tenor del inequívoco fundamento 25 de la STC 56/1990, de 29 de marzo.

b) El escrito de alegaciones del Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del régimen de la propuesta autonómica para la determinación y revisión de la demarcación judicial previsto en el art. 107.1, a tenor de la doctrina de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 17; y 62/1990, de 30 de marzo, FJ 9 a), y de lo dispuesto en el art. 35 LOPJ. La extensión de este mismo régimen de propuesta a la planta judicial no está actualmente acogida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues su art. 29.2 sólo permite que las Comunidades Autónomas la insten. Por lo tanto, la facultad de propuesta relativa a la planta debería esperar a que una reforma de dicha Ley la haga factible, y, en cualquier caso, sin que la propuesta vincule a las Cortes Generales, ya que la competencia legislativa estatal en materia de planta pertenece al núcleo de la Administración de justicia en sentido propio (STC 56/1990, de 29 de marzo, FFJJ 15 y 19).

Por otro lado, el apartado 2 del art. 107 sería competencialmente inocuo, ya que prevé meras posibilidades que podrán actualizarse o no en los términos que dispongan la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de planta y demarcación, atendida la doctrina constitucional de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19; y 62/1990, de 30 de marzo, FJ 6 a). Por su parte, el apartado 3 debería, por el momento, entenderse en conformidad con el art. 35.6 LOPJ y la doctrina de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FFJJ 25 y 26; y 62/1990, de 30 de marzo, FJ 10. a).

c) Para el Gobierno de la Generalitat el art. 107 no vulnera la competencia estatal atribuida por el art. 149.1.5 CE y encuentra cobertura en el art. 152 CE. Con carácter previo se señala que no estamos ante una reserva constitucional a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino simplemente ante la consecuencia de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.5 CE; lo que efectivamente ordena la Constitución es que los Estatutos y la Ley Orgánica concuerden en esta cuestión. En la hipótesis de una falta de concordancia, al no estar en el ámbito de la reserva al legislador orgánico, habida cuenta de la especial naturaleza de los Estatutos y en atención a la expresa previsión del art. 152 CE, la norma estatutaria debería prevalecer sobre la orgánica, que habría de adaptar su contenido a lo dispuesto en el Estatuto. El art. 152 CE implícitamente encomienda la regulación de la demarcación judicial a la Ley Orgánica del Poder Judicial, previendo explícitamente que las Comunidades Autónomas de régimen especial puedan establecer los supuestos y formas de participación autonómica en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio. Todo ello de conformidad con la Ley Orgánica, pero teniendo presente el condicionante externo que representan los Estatutos, pues de otro modo el precepto constitucional se hubiese limitado a decir que sería aquella Ley la que previese la mencionada participación autonómica.

Esto sentado, el Ejecutivo contrasta las determinaciones del art. 107 con las previsiones actuales de la Ley Orgánica del Poder Judicial, partiendo al efecto de la estrecha conexión existente entre demarcación y planta judicial, lo que explicaría que en el apartado primero del art. 107 se aluda a esta última, pese al silencio del art. 152 CE. El art. 107.1 dispone la forma de participación de la Generalitat de Cataluña en la determinación y revisión de la demarcación y planta judiciales; participación que debe desarrollarse de manera que no perturbe el principio de

unidad del Poder Judicial. El contraste de este precepto con los arts. 29 y 35 LOPJ no arroja diferencias sustantivas, por lo que no podría sostenerse su inconstitucionalidad y menos cuando la excepción que el art. 152 CE hace a favor del Estatuto en cuanto a la organización de la demarcación judicial habría de comportar la asunción de lo que éste establezca por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Admite el Gobierno catalán que el art. 152 CE no alude a la planta judicial al prever la participación autonómica, pero no sería menos cierto que la regulación legal de la demarcación y planta judiciales se ha hecho siempre conjuntamente. Tampoco debería olvidarse que la propuesta autonómica se hará previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, actuando como órgano desconcentrado –y, por tanto, subordinado– del Consejo General del Poder Judicial. Sería ocioso señalar que la previsión del art. 107.1 no incide en la demarcación judicial del resto del Estado y que la decisión última corresponde al Estado a través de las Cortes Generales.

Sobre el art. 107.2 se afirma que el término «podrán» pone de manifiesto que la asunción de esas facultades no depende en exclusiva de la voluntad autonómica, siendo precisa una fórmula que articule esa posibilidad. En cuanto a las modificaciones de la planta judicial que no precisen reforma legislativa, sería incuestionable que el precepto contempla una ley de delegación de las previstas en el art. 150.2 CE, papel que podría representar la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con respecto al art. 107.3 se destaca que el art. 35.6 LOPJ ya contempla que sean las Comunidades Autónomas quienes determinen la capitalidad de los partidos judiciales. El hecho de que no se aluda expresamente al informe del Consejo General del Poder Judicial no significaría su exclusión.

Las alegaciones frente a la impugnación del art. 107 concluyen con una referencia a la similitud, sobre este punto, de las propuestas de reforma estatutaria de Andalucía, Canarias, Aragón y Baleares. A su vez, las alegaciones generales relativas al título III del Estatuto, se cierran con la reproducción parcial del Acuerdo adoptado en la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de justicia por los órganos competentes de los Gobiernos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Andalucía, Navarra, Madrid y Asturias, destacándose que dichas Comunidades Autónomas reivindicaron, en el ámbito judicial, un techo competencial al mismo nivel –e incluso superior– que el recogido en el Estatuto catalán.

d) El Parlamento de Cataluña, por su lado, partiendo de la interpretación conjunta de los arts. 152.1 CE y 149.1.5 CE, considera que el primero de ellos introduce una excepción al segundo al disponer la posible previsión estatutaria de participación de las Comunidades Autónomas en la materia, de modo que concluye que en este punto la Ley Orgánica del Poder Judicial debe adaptar su contenido a lo previsto en el Estatuto y recoger el tipo de participación contemplado por el artículo en cuestión, que se refiere exclusivamente a Cataluña sin prejuzgar la libre decisión estatal en la materia.

La Cámara no encuentra tacha de inconstitucionalidad en el apartado 3 del art. 107, por tratarse de meras previsiones facultativas cuya virtualidad efectiva en el plano competencial autonómico depende de la instrumentación de diversas técnicas de atribución del ejercicio de competencias de acuerdo con la Constitución y el Ordenamiento vigente, que requieren la anuencia del Estado central. El hecho de no mencionar expresamente el previo informe del Consejo General del Poder Judicial a la hora de la fijación de la capitalidad de las demarcaciones judiciales no significaría que se excluya tal posibilidad.

Como consideración final a este apartado señala el Parlamento la similitud, y a menudo identidad, entre los preceptos estatutarios relativos a la justicia de los que se ha ido haciendo mención y los correlativos incluidos en el proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Título IV (De las competencias) [arts. 110, 111, 112, 114.5, 115, 117 [apartados 1 a) y b), 2, 3, 4 y 5], 118 (apartados 1, 2 y 3), 120, 121 [apartados 1 y 2 a)], 122, 123, 125, 126.2, 127 (apartados 1, 2 y 3), 128 [apartados 1 a) y d), y 3], 129, 131, 132.1, 133, 134.2, 135, 136 a) y b), 138, 139.1, 140 [apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 7 a), b), c) y d)], 141.2, 142.2, 144.5, 146 [apartado 1 a) y b)], 147 [apartado 1 a), b) y c)], 148.2, 149.2 y 3, 150, 151, 152, 154.2, 155 [apartado 1 b)], 157, 158.3, 160 [apartados 1 a), b), c) y d), y 3], 161, 162 (apartados 1, 2 y 3), 163 c), 166 [apartados 1 a), 2 y 3], 169.2 y 3, 170 [apartados 1 d) e i), y 2], 171 c) (apartado segundo), 172, y 173].

52. La impugnación de los artículos comprendidos en el título IV del Estatuto se inicia con unas consideraciones previas sobre la caracterización estatutaria de las competencias y su fundamento jurídico-constitucional. Los recurrentes destacan, ante todo, la técnica adoptada en el Estatuto para la determinación de las competencias atribuidas a la Generalitat, que, además de rectificar en profundidad los criterios hasta ahora observados, terminaría por afectar directamente a las competencias estatales y con ello al propio sistema constitucional de distribución de competencias, en una confesada operación de «blindaje» de las competencias propias frente al Estado y frente al propio Tribunal Constitucional.

El Estatuto –afirman los Diputados recurrentes– define el significado y alcance funcional de las competencias autonómicas y especifica los contenidos de las materias sobre las que se proyectan, lo que marca una notable diferencia con el Estatuto anterior. Así, el art. 110.1 define las competencias exclusivas en los siguientes términos:

«Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.»

Por su parte, las competencias compartidas se definen en el art. 111:

«En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.»

Finalmente, el alcance funcional de las competencias ejecutivas queda definido en el art. 112:

«Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la administración pública.»

A partir de estas definiciones, en el capítulo II de este título IV (arts. 116 a 173) se especifican los contenidos de las materias a las que dichas competencias quedan referidas, en una operación de «despiece» o desglose tan minuciosa que confiere a esta parte del Estatuto una extensión desmedida. En estos términos entienden los demandantes que la cuestión que ha de plantearse es muy sencilla: ¿puede un Estatuto de Autonomía incidir en la forma en que los hacen los referidos arts. 110, 111 y 112 en el sistema de distribución de competencias resultante del art. 149 CE?.

A favor de una respuesta afirmativa puede utilizarse el argumento –continúan los recurrentes– de que, como quiera que la Constitución no define ni concreta el significado de las competencias que atribuye al Estado o que pueden asumir las Comunidades Autónomas, y dado que a todas ellas se les puede asignar distinta amplitud y funcionalidad, nada impide que lo que aquélla no ha hecho puedan hacerlo los Estatutos de Autonomía. Lo mismo valdría por lo que hace a la determinación del contenido material de las competencias. Con ello, además, se evitaría que sea el legislador estatal básico quien proceda a la operación de cierre de los extremos que la Constitución ha dejado abiertos.

Frente a este planteamiento oponen los recurrentes las características del modelo constitucional de distribución de competencias, destacando, en primer lugar, que el reenvío de la Constitución a los Estatutos para concretar las competencias autonómicas sólo permite a

éstos disponer de las competencias que constitucionalmente no han quedado reservadas al Estado (art. 149.3 CE). Y siendo verdad que la Constitución no define el alcance de las competencias reservadas al Estado, ello no significa que haya dejado «abierto» el sistema de reparto competencial y que, por tanto, sean los Estatutos las normas llamadas a «cerrarlo». En otras palabras, la pretendida «desconstitucionalización» del sistema no sería tal, sino que el hecho de que el alcance funcional y material de las competencias del art. 149.1 CE pueda variar en función de la aplicación o ejercicio que de ellas se haga no dejaría de ser una característica de la propia configuración constitucional de esas competencias.

Así lo evidenciaría, a juicio de los actores, el caso de la competencia estatal para el establecimiento de las bases en determinadas materias, cuya extensión se precisa por el propio titular de la competencia con ocasión de su ejercicio, bien que con los límites que ha fijado la jurisprudencia (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 125/1984, de 20 de diciembre; 69/1988, de 19 de abril; 126/2002, de 20 de mayo). Esa función de cierre propia de la legislación básica no podrían ejercerla los Estatutos, y así se explica que las leyes básicas terminen por jugar indirectamente como canon de constitucionalidad de las leyes autonómicas y cumplan una función delimitadora de las competencias (SSTC 68/1984, de 11 de junio; 163/1995, de 8 de noviembre; 166/2002, de 18 de septiembre). Por el contrario la función propia de los Estatutos de Autonomía se agota en la asunción de las competencias que, por no estar reservadas al Estado, son susceptibles de apropiación por las Comunidades Autónomas, y no comprendería la determinación del alcance máximo posible de las competencias reservadas al Estado.

Por lo demás, la Constitución no permite, para los recurrentes, que un mismo concepto tenga diversos significados en función de lo que dispongan normas infraconstitucionales. No es posible, en otras palabras, que las competencias exclusivas del Estado tengan uno u otro alcance según lo dispuesto en los diferentes Estatutos, sin perjuicio de los supuestos excepcionales en los que se ha admitido –mediando la oportuna cobertura constitucional o un específico anclaje estatutario conforme con la Constitución (STC 109/1998, de 21 de mayo)– la aplicación de determinadas bases a ciertas partes del territorio nacional y no a su conjunto.

En la medida en que tal sería el modelo competencial previsto por la Constitución entienden los recurrentes que los Estatutos no pueden alterarlo. No cabe, en definitiva, que un Estatuto trate de impedir lo que la Constitución ha querido permitir. Los arts.110, 111 y 112 serían inconstitucionales por trascender y no ajustarse al contenido propio de los Estatutos (art. 147.2 CE) y por oponerse a la configuración de las competencias del Estado resultante del art. 149.1 CE. A lo que habría de sumarse la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, que rechaza que por vía estatutaria se pueda definir con carácter general y abstracto el alcance y contenido de las competencias. Dicha doctrina, que entonces llevó a la declaración de inconstitucionalidad de normas que definían el contenido de las competencias autonómicas exclusivas, el significado de los términos «bases», «normas básicas» y «legislación básica» y el contenido de las competencias ejecutivas, debería llevar ahora a la misma conclusión respecto de los arts. 110, 111 y 112 del Estatuto, que, realizando idéntico proceso interpretativo general y abstracto del sistema constitucional de competencias, definen funcionalmente, con pretensiones de validez general, las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas de la Generalitat y con ello las correlativas competencias estatales. Algo que la STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró imposible para el legislador del Estado en tanto que poder constituido; condición ésta que comparte el legislador estatutario, de manera que también ha de estarle vedada la posibilidad de llevar a cabo semejante operación interpretativa, sin olvidar la extraordinaria rigidez que con su inclusión en un Estatuto adquirirían esas soluciones de «cierre» del sistema, que en algunos casos, de no contarse con el beneplácito de la Comunidad Autónoma, sólo podrían superarse mediante una reforma constitucional.

El escrito de recurso pasa seguidamente a exponer los términos en que el contenido asignado por el Estatuto a las competencias compartidas y ejecutivas se opone frontalmente a la interpretación que de las mismas ha hecho el Tribunal Constitucional, cuya doctrina está naturalmente abierta a la evolución y el cambio, pero sólo en la forma que le es propia en tanto que intérprete supremo de la Constitución, nunca como consecuencia de la imposición acordada desde un Estatuto de Autonomía. Para los recurrentes es claro que la preeminencia de la jurisprudencia constitucional sobre la ley, en cuanto se refiere a la interpretación de las categorías constitucionales, trae causa de la Constitución misma, que es la norma interpretada en dicha jurisprudencia y la que confiere a ésta su fuerza constitucional propia.

Los demandantes afirman que la jurisprudencia constitucional sobre las bases no ha venido a ratificar una determinada interpretación del legislador estatal, sino que, por el contrario, se ha deducido directamente por el Tribunal a partir del concepto constitucional mismo de bases o normas básicas, tomando incluso pie en la normativa preconstitucional para no impedir el ejercicio de las competencias autonómicas hasta que el Estado dictase las correspondientes bases. Esto sentado, es claro, para los actores, que la reinterpretación plasmada en el art. 111 del Estatuto colisiona con toda esa jurisprudencia, pues el Estado sólo podría establecer bases en normas con rango de ley y configuradas como principios o un mínimo común normativo, excluyéndose radicalmente toda posibilidad de bases en normas reglamentarias o de actos ejecutivos dictados al amparo de la competencia básica del Estado. Se desconocería así, en definitiva, que la extensión e intensidad de las bases puede variar por razón de la materia (STC 50/1999, de 6 de abril); que la noción material de bases justifica su establecimiento por vía reglamentaria o, excepcionalmente, mediante actos ejecutivos (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 57/1983, de 28 de junio; 48/1988, de 22 de marzo; 179/1992, de 13 de noviembre; 197/1996, de 28 de noviembre, entre otras). Nada hay que objetar, admiten los recurrentes, a que como regla las bases hayan de fijarse en normas con rango de ley, y de hecho la jurisprudencia se ha ido haciendo progresivamente más exigente en esa línea (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), pero el precepto impugnado excluiría de manera absoluta y taxativa la posibilidad de que esa regla se excepcione, restringiendo el alcance de la competencia del Estado en términos inconstitucionales, sin que la salvedad incluida en el inciso final del precepto pudiera corregir ese defecto, pues tal remisión, además de indeterminada, no modula la definición estatutaria.

En cuanto a la definición de las competencias ejecutivas en el art. 112 del Estatuto alegan los recurrentes que es también manifiesta su oposición a la jurisprudencia constitucional, que siempre ha mantenido un concepto material de legislación capaz de comprender el ejercicio de la potestad reglamentaria (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 35/1982, de 14 de junio; 249/1988, de 20 de diciembre; y 223/2000, de 21 de septiembre), mientras que el precepto recurrido integra en el contenido funcional de la competencia ejecutiva el ejercicio de la potestad reglamentaria, restringiendo así la correlativa competencia del Estado. A ello no podría oponerse, en opinión de los recurrentes, el argumento de que en la STC 18/1982, de 4 de mayo, vino a admitirse que los Estatutos son sede adecuada para la adopción de un concepto material de legislación, pues lo que entonces se dijo, a mayor abundamiento, es que el Estatuto catalán de 1979 acertaba en la caracterización de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma, pero no que tal caracterización trajera causa del propio Estatuto, pues sólo puede traerla de la Constitución misma. Por ello los actores entienden que procede la declaración de inconstitucionalidad del inciso «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado», del art. 112 del Estatuto.

Todavía antes de pasar a la impugnación de los preceptos que integran el título IV del Estatuto, los recurrentes hacen una última consideración general. Para ellos la técnica utilizada por el Estatuto consiste en especificar el contenido de las materias mencionadas en el art. 149.1 CE y en establecer otras nuevas no mencionadas en ese precepto, amparándose al efecto en el principio dispositivo del art. 149.3 CE. Con ello se trataría, bien de petrificar estatutariamente las decisiones del Tribunal Constitucional que han declarado determinadas cuestiones como propias de materias de la competencia de Cataluña, bien de rectificar esa jurisprudencia cuando ha sido favorable al Estado. La tesis de fondo sería, de nuevo, la ya conocida de que el Estatuto puede cerrar lo que la Constitución ha dejado abierto.

53. Comienza el Abogado del Estado el examen de la impugnación de los arts.110, 111 y 112, resaltando que el Estatuto es una norma jerárquicamente subordinada a la Constitución, de suerte que si cualquier órgano estatal ejerce legítimamente sus competencias exclusivas atribuidas por el art. 149.1 CE no cabe oponerle ningún límite estatutario (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30). Esto es, no hay blindajes frente a la Constitución, ni, por tanto, frente al ejercicio legítimo de las competencias constitucionales del Estado, porque la idea consecuente al blindaje implica, o bien que la Constitución y los Estatutos son normas equiordenadas y equivalentes, o bien que se mueven en planos diferenciados de competencia, como ocurre con el ordenamiento internacional y el interno o con el ordenamiento europeo y los ordenamientos de los Estados miembros.

Expuesto lo anterior no haría falta analizar las consideraciones generales del recurso, más propias de un debate académico. No obstante, contestándolas brevemente, se afirma en primer lugar que es cierto que, al asumir competencias, el Estatuto ha de fijarlas, pero esa fijación de las competencias autonómicas ha de llevarse a cabo dentro del marco establecido en la Constitución, respetando siempre las competencias exclusivas del Estado y, especialmente, respetando la función constitucional delimitadora que tienen asignada los productos de algunas de tales competencias, particularmente las que vienen enunciadas con las palabras bases, normas básicas y legislación básica. Los Estatutos

desbordarían su función constitucional si concretaran limitativamente las competencias estatales exclusivas, que no pueden, por imposición de cada Estatuto, tener un alcance distinto en unas u otras Comunidades Autónomas, puesto que no es admisible que, desde un concreto Estatuto, se pretenda condicionar el sistema entero de distribución de competencias, aunque sólo sea porque, constitucionalmente, no es más que la norma institucional de una sola Comunidad Autónoma.

Por otro lado, si esa supuesta concreción estatutaria limitativa de las competencias exclusivas del Estado pretendiera vincular al Tribunal Constitucional, se añadiría una nueva razón de inconstitucionalidad a las ya apuntadas, puesto que este Tribunal sólo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica, no a los Estatutos de Autonomía, que, por el contrario, están sometidos al control del Tribunal [arts. 161.1 a) CE y 27.2 a) LOTC], y, aunque es cierto que los Estatutos integran el llamado bloque de la constitucionalidad, su inclusión está condicionada a su plena conformidad con la Constitución. De tal manera, si los arts. 111 y 112 del Estatuto pretendieran ser normas meramente interpretativas que tuvieran por objeto precisar el único sentido de entre los varios posibles que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, sería evidente su inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal, entre otras muchas, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 c). Pues bien, aunque es cierto que los arts. 110, 111 y 112 definen in abstracto tipos o clases de competencias, no por ello sería lícito afirmar que dichos preceptos sean inconstitucionales, pues no son esencial, estructural ni funcionalmente distintos a, por ejemplo, el art. 25.2 del Estatuto de 1979, al que nunca se le ha reprochado inconstitucionalidad, y consienten, como lo consentía tal precepto, una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias.

El apartado 1 del art. 110 –muy parecido a la primera parte del art. 25.2 del Estatuto de 1979– es totalmente inocuo, a juicio del representante del Gobierno, pues afirma que la competencia exclusiva incluye la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, y que lo hace de forma integrada, en el sentido de que todas estas potestades pueden ser ejercidas recorriendo totalmente la materia competencial. Reconoce el escrito de alegaciones que podría suscitar algún reparo el adverbio «únicamente» si se entendiera que pretende negar, excluir, impedir o restringir la incidencia constitucionalmente legítima de las competencias exclusivas del Estado sobre materias de exclusiva competencia catalana, ya que las competencias exclusivas autonómicas han de ejercerse «dentro del marco establecido en la Constitución» y, por lo tanto, con los límites que resulten del ejercicio legítimo de las competencias exclusivas de las instituciones centrales (por todas STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1). Pero sería perfectamente factible una interpretación que acomodase el precepto al orden constitucional de competencias, entendiendo que únicamente la Generalitat, y no el Estado, podrá legislar, reglamentar y ejecutar en la materia de sus competencias exclusivas, siempre que respete los límites constitucionales y, dentro de ellos, las normas y actos dictados por órganos estatales en ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales exclusivas. Así lo haría el nuevo Estatuto al regular distintas competencias exclusivas, en las que expresamente se salva el respeto a lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales; mas, aunque se omitiera esa salvaguarda, carecería de toda importancia, porque, como se dijo en la STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3, la Constitución conserva su fuerza normativa dominante como lex superior que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida por razón de la materia, nada pueden frente a las normas constitucionales.

Advierte el Abogado del Estado que contra el apartado 2 del art. 110 no se dice nada en el recurso, tal vez porque sea virtual reproducción del artículo 26.1 del Estatuto de 1979 y por su firme anclaje en el art. 149.3 CE.

En cuanto al art. 111 argumenta que, al atacarlo, el recurso construye su razonamiento pasando por alto el real sentido de la esencial cláusula «excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto», de la misma forma que no tiene en cuenta la importante modificación que este artículo experimentó tras su aprobación por las Cortes Generales, de suerte que reconoce claramente la eficacia normativa directa de las bases estatales, eliminando la referencia a que la concreción de tal efectividad correspondía al Parlamento catalán. Resultaría indiscutible que en los casos de competencia compartida corresponde a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, y la función ejecutiva. Ahora bien, ello es «en el marco de las bases que fije el Estado», lo que concordaría perfectamente con la expresión empleada por el art. 147.2 d) CE, limitándose el precepto discutido a precisarla, aclarando que las competencias constitucionales del Estado relevantes respecto a las autonómicas compartidas son las que en la lista del art. 149.1 CE aparecen identificadas mediante los términos bases, normas básicas y legislación básica.

El primer problema que el art. 111 podría plantear viene, para el Letrado del Estado, a continuación, pues parece concretar limitativamente una competencia constitucional exclusiva del Estado, si bien, en realidad, no haría más que reflejar la doctrina constitucional en materia de bases, con términos que se emplean desde la STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, y a través de los cuales el art. 111 se limitaría a aceptar el rasgo más eminente del lado material del concepto de bases, tal como lo ha definido este Tribunal. A continuación añade el precepto que las bases deben fijarse «en normas con rango de ley», regla general establecida en copiosa y constante jurisprudencia constitucional, de manera que sólo excepcionalmente pueden fijarse aquéllas mediante normas reglamentarias o incluso a través de actos ejecutivos básicos (por todas, SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4; 14/2004, de 12 de febrero, FJ 10; 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 7; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). En suma, lo que hace el art. 111 no sería más que recoger el lado formal del concepto constitucional de bases.

La doctrina constitucional –continúa el escrito de alegaciones– también tiene reconocido que las bases estatales pueden tener distinta extensión e intensidad según las materias (por todas, STC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 12), siendo una muestra de tal posibilidad la eventualidad excepcional de que las instituciones estatales dicten normas reglamentarias y actos de ejecución básicos. Tal doctrina constitucional pretendería recogerse con las palabras «excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto», que se refiere, como no podía ser de otro modo, a la doctrina presente y futura de este Tribunal. Y, frente a lo que se señala en el recurso, no sería cierto que se trate de una remisión indeterminada sin ninguna concreción, como lo demostrarían los arts. 120.3 y 4 y 126.3 del Estatuto.

De otra parte sería absolutamente conforme con la doctrina fijada en la STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 3, la previsión de que, en el ejercicio de sus competencias compartidas, la Generalitat pueda establecer políticas propias siempre, claro está, dentro de las que las bases estatales plasmen.

El art. 111 se cierra estableciendo que el Parlamento catalán debe desarrollar y concretar las «previsiones básicas» a través de una ley, determinación a través de la cual ejerce el Estatuto su función constitucional como norma de cabecera del ordenamiento autonómico, pues se limitaría a fijar el rango de la norma autonómica que debe desarrollar y concretar las bases estatales, y lo haría creando una reserva de ley autonómica netamente garantista para los ciudadanos de Cataluña.

En relación con el art. 112 alega el Abogado del Estado que sólo se recurre en realidad el inciso «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado». Con arreglo a la conocida jurisprudencia constitucional (iniciada con la STC 18/1982, de 4 de mayo), el término legislación ha de entenderse en sentido material, comprendiendo, no sólo la ley formal, sino también los reglamentos ejecutivos y hasta las circulares si tienen naturaleza normativa ad extra. En cambio las competencias autonómicas de ejecución son, por lo general, aplicativas y con ellas se trata de llevar a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas, quedando comprendida en la ejecución la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. Pues bien, el art. 112 respetaría el llamado carácter material de la legislación competencia del Estado, pues en el inciso cuestionado se dice con toda claridad «ejecución de la normativa del Estado», siendo diáfano que en el término normativa se incluye, no sólo la de rango formal de ley, sino también la reglamentaria. Cabría dudar si la atribución a la Comunidad Autónoma de la potestad reglamentaria desborda o no el deslinde entre legislación y ejecución que se desprende de la jurisprudencia constitucional mencionada, pero la duda quedaría disipada, ya que es inviable entender esa potestad reglamentaria autonómica de segundo orden en conformidad con la Constitución y con la jurisprudencia de este Tribunal. En efecto, el tipo de reglamento que la doctrina constitucional incluye dentro de la «legislación» es el reglamento ejecutivo o reglamento de ejecución de las leyes, complemento y pormenorización de la ley con eficacia ad extra. En cambio el reglamento de organización de los servicios, disposición incluida en la competencia autonómica de ejecución, tiende a coincidir con lo que algunos autores llaman reglamento administrativo, por oposición al reglamento jurídico. Y, ciertamente, no se puede negar que la Comunidad Autónoma competente para la ejecución habrá de contar con la facultad de regular o disciplinar el modo en que va a ejercer su función de aplicar o poner en práctica lo dispuesto en la ley estatal y en el reglamento. Pues bien, necesariamente habría de entenderse que la potestad reglamentaria incluida en la ejecución autonómica se contrae a regular su propia competencia funcional de ejecución de las leyes y de

reglamentos estatales, sin que alcanzara a desarrollar con efectos jurídicos ad extra las mencionadas normas estatales, tanto legales como reglamentarias. Así interpretado, el art. 112 sería conforme con el orden constitucional de competencias.

Corrobora esta interpretación, a juicio del Abogado del Estado, el hecho de que el propio art. 112 haga expresa referencia a la «potestad de organización», pero sólo dentro de la función ejecutiva, es decir, de la ejecución simple mediante actos administrativos. Una opinión doctrinal muy autorizada sostiene que la llamada potestad organizatoria carece de entidad material propia y es más bien un concepto-síntesis que engloba «todas las potestades públicas en cuanto se dirigen a la creación, configuración, puesta en marcha y modificación de las organizaciones», de manera que sobre la organización administrativa confluirían la potestad legislativa, la reglamentaria y potestades domésticas simplemente ejecutivas. Por lo tanto, el art. 112 contendría una doble alusión a la potestad organizatoria: una expresa, pero ceñida a la ejecución simple (mediante actos administrativos), y otra implícita mediante las palabras «la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado», que concierne al uso de la potestad reglamentaria con fines de organización. Otros preceptos estatutarios parecerían confirmar también el reducido ámbito de la potestad reglamentaria autonómica cuando de competencias ejecutivas se trata, como los que identifican competencia ejecutiva y gestión (arts. 114.4 y 127.2), los que contraponen ejecución y regulación [entre otros, arts. 116.1 b), 117.1 e), 118.3, 124.3 c) y 162.3 a)], aquellos que se refieren a la ejecución de la ordenación o a la ejecución de las normas [arts. 119.4 y 121.1 e)], los que incluyen en la ejecución la reglamentación interna [art. 121.2 d)], o, en fin, los que centran la competencia ejecutiva en típicos actos de ejecución (entre otros, arts. 138.2, 140.7, 147.1, 161.2, 164.3 y 172.2).

Con arreglo a la interpretación expuesta entiende el Abogado del Estado que desaparece toda sombra de inconstitucionalidad del precepto analizado, pero, incluso, le parece constitucionalmente posible ir más allá y defender que, manteniendo siempre la subordinación de la potestad reglamentaria autonómica a la estatal, las disposiciones autonómicas de carácter general puedan tener alguna eficacia externa siempre que el reglamento estatal le habilite expresamente para ello.

54. El escrito de alegaciones del Gobierno de la Generalitat comienza también con unas consideraciones generales sobre el sistema de competencias asumido en el Estatuto. A su juicio los recurrentes partirían de que el modelo competencial plasmado en los primeros Estatutos es el único constitucionalmente posible, olvidando que la propia Constitución se define como marco para la asunción estatutaria de competencias [arts. 147.2 d) y 148.2 CE], permitiendo diversos desarrollos. Además apunta el Ejecutivo catalán que, sin necesidad de extenderse sobre el concepto de «blindaje», el art. 147.2 d) CE no establece criterio metodológico alguno ni impide un mayor o menor grado de densidad normativa en la definición de los ámbitos materiales respecto de los que se asumen competencias, ni en el enunciado de las potestades cuya titularidad se asume respecto de cada materia.

Dicho esto la representación del Gobierno de la Generalitat pasa a dar respuesta a los cuatro pilares sobre los que se asienta la impugnación del título IV.

a) El primero de ellos se sintetizaría en la idea de que la Generalitat puede asumir en su Estatuto las competencias que el art. 149.1 CE no ha reservado al Estado y, por tanto, no puede asumir contenidos funcionales ni materiales inherentes a los enunciados de dicha reserva. El Gobierno de la Generalitat asume la primera parte de esta afirmación, pero añade que cosa distinta es determinar el contenido propio de los enunciados del art. 149.1 CE. Como quiera que este precepto emplea categorías no homogéneas, en cada uno de sus enunciados puede distinguirse un núcleo duro o garantía constitucional y un halo o zona de penumbra. El art. 149.1 CE es, sería, un marco abierto a la disponibilidad del legislador. En primer lugar por su propia condición de precepto constitucional y, por ende, abierto a la disponibilidad de diversas opciones legislativas en su desarrollo. En segundo lugar, por su apertura al principio dispositivo, que es uno de los elementos conformadores del sistema de distribución competencial. Finalmente, porque el art. 149.3 CE acota el posible alcance de las competencias estatales resultante de la asunción competencial de cada Comunidad Autónoma a aquellas que tengan una expresa atribución al Estado, al tiempo que habilita una posible opción del estatuyente en orden a interpretar de forma estrictamente ajustada a sus enunciados explícitos las reservas competenciales al Estado.

Se rechaza, por el Gobierno catalán, una lectura restrictiva de la habilitación contenida en el primer inciso del art. 149.3 CE, que partiría de la referencia a las materias no atribuidas expresamente al Estado, concluyendo que esa habilitación sólo podría entenderse por relación a los ámbitos materiales y no a los funcionales de las competencias. Y ello por cuanto la Constitución se refiere tanto a los ámbitos materiales como a los funcionales de las competencias reservadas al Estado. Por tanto el legislador estatal que aprueba los Estatutos de Autonomía necesariamente ha de atribuir un determinado contenido competencial a cada Comunidad Autónoma, observando e interpretando el art. 149.1 CE y tomando en cuenta el marco infranqueable que representa el contenido competencial que sus enunciados reservan al Estado. En esa lectura dispone el legislador de un cierto margen de apreciación en las zonas de penumbra, pudiendo atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias que no hayan quedado atribuidas expresamente al Estado.

b) De acuerdo con el segundo pilar, la jurisprudencia constitucional habría determinado el contenido indisponible de las competencias que el art. 149.1 de la Constitución ha reservado al Estado y tal doctrina vincularía al legislador estatuyente. También aquí el Gobierno de la Generalitat expresa su conformidad de inicio, siempre que sea posible discernir aquellos elementos de la jurisprudencia que plasman la interpretación de los enunciados del art. 149.1 CE y siempre que no se olvide que la jurisprudencia constitucional es también jurisprudencia y de ella se han de predicar necesariamente algunas de las características intrínsecas de esa fuente del Derecho. A ello se añade que en muchos casos la jurisprudencia anterior no sería directamente trasladable como parámetro de constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía.

Con respecto a la primera precisión, se recuerda que el Tribunal Constitucional no está vinculado por su propia doctrina y debe interpretar las normas según las reglas de la interpretación jurídica, en función del contexto y de la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, lo que conllevará su evolución al compás de los cambios sociales. Se añade, por otro lado, la necesidad de tener presente la naturaleza intrínseca de la interpretación constitucional, diferente de la interpretación jurídica ordinaria al versar sobre una norma que es un marco abierto de coincidencias en el que deben poder desarrollarse distintas opciones políticas y legislativas. Esto exige del Tribunal Constitucional la máxima contención en su labor interpretativa para no restringir innecesariamente la libertad de decisión del legislador.

Estas consideraciones –continúa el escrito de alegaciones– son aplicables a la totalidad de la labor desempeñada por el Tribunal Constitucional y encuentran un apoyo concreto, para el ámbito competencial, en el art. 28 LOTC. Debiendo tenerse muy presente, no obstante, que al enjuiciar la constitucionalidad de un Estatuto el canon de validez no puede integrarse con otras normas del bloque (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4), sino que habrá que proceder al contraste directo y exclusivo con la Constitución. Consecuentemente, sin negar al Tribunal Constitucional su función de intérprete supremo de la Constitución y los efectos frente a todos de sus Sentencias, deberá admitirse también que entra dentro de las funciones atribuidas al legislador estatuyente la de promover las reformas precisas para cambiar el instrumento jurídico que rige la convivencia en una Comunidad Autónoma a fin de acomodarlo a la cambiante realidad social y mantener su integración en el marco de la Constitución. También será preciso, para el Ejecutivo catalán, convenir en que son relativamente escasos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que interpreta los preceptos constitucionales sin tener en cuenta otros parámetros complementarios o indirectos de constitucionalidad. Y, en fin, habrá de tenerse presente que la reforma del Estatuto ahora impugnada, por la novedad de algunas de sus disposiciones, no puede entenderse condicionada apriorísticamente por los criterios doctrinales emitidos en circunstancias distintas en anteriores procedimientos y respecto de otros tipos de normas jurídicas.

c) En tercer lugar, y frente a la idea de que el Estatuto no puede definir con carácter general y abstracto los conceptos constitucionales con arreglo a los cuales se efectúa el reparto competencial, el Gobierno de la Generalitat niega que los arts. 110 a 112 realicen una definición de ese tenor y alcance. La definición de las categorías funcionales de las competencias que incorporan estos preceptos no tendría carácter general, porque sólo es aplicable a las concretas competencias asumidas en cada materia por la Generalitat de Cataluña. Y tampoco podría calificarse de abstracta, porque, en realidad, es el resultado de la técnica legislativa empleada para identificar las distintas funciones que cumple ejercer a la Generalitat en las competencias sobre las que asume titularidad. Todo ello en cumplimiento del mandato expresado en el art. 147.2 d) CE. Alega el Gobierno catalán que se ha optado por una técnica legislativa consistente en describir, con carácter común, el alcance de las distintas categorías funcionales, evitando así reiteraciones innecesarias y permitiendo que la mera remisión agote ese contenido funcional. Esta técnica ya fue empleada, entre otros, en el art. 25 del Estatuto de 1979.

Se rechaza, en fin, la invocación de la STC 76/1983, de 5 de agosto, por cuanto no habría aquí fijación unilateral, por el Estado, y general, para todas las Comunidades Autónomas, del contenido de las categorías funcionales, sino una opción concreta del legislador estatuyente, que es dual, que no cierra el paso a otras posibles ni pretende arrogarse un valor de interpretación abstracta o general de la Constitución. Los arts. 110 a 112 se limitarían a describir las potestades y funciones de cada categoría de competencias, descripción común para los demás preceptos competenciales del Estatuto.

d) Según el cuarto pilar, el Estatuto invadiría las competencias estatales cuando prevé la participación de la Generalitat en actuaciones del Estado. Sin perjuicio de remitirse al análisis del título V (antecedentes 102 y siguientes), avanza el Gobierno de la Generalitat que el Estado no puede, en el ejercicio de sus competencias, ignorar su naturaleza compuesta ni la existencia de intereses propios de las Comunidades Autónomas, por exigencia del deber de colaboración, implícito en el sistema de autonomías (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7; y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

En los preceptos del Estatuto donde se prevé la participación cuestionada, no sólo no se impediría al Estado la resolución que libremente estimase oportuna en cada caso, sino que habitualmente no se iría más allá de una remisión a la legislación estatal para la fijación de los términos en los que debería formalizarse el trámite de consulta. Incluso cuando se prevé el carácter «determinante» de la intervención o participación de la Generalitat de Cataluña (disposición adicional segunda) se fijan sus efectos, limitándolos a un simple deber del Estado de motivar la discrepancia ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Nos hallaríamos, por tanto, ante técnicas de colaboración interinstitucional que tienden a garantizar la coherencia y la mutua información en un Estado compuesto; y, lógicamente, el Estatuto de Autonomía debe prever esas técnicas de colaboración bilateral. Por el contrario no ha previsto técnicas de colaboración multilateral porque ello excedería de su contenido propio.

Los arts. 110, 111 y 112 establecen una tipología funcional de las competencias asumidas dentro del marco fijado por la Constitución. Así lo sostiene el Gobierno de la Generalitat, por los siguientes motivos.

Con carácter general comienza recordando el Gobierno autonómico que el art. 147.2 d) CE incluye dentro del contenido necesario de los Estatutos la determinación de las competencias. Así pues el reparto competencial no se fija únicamente en la Constitución, sino entre ella y cada uno de los Estatutos de Autonomía. En cumplimiento de ese mandato y en uso de esa habilitación, con el propósito de precisar en mayor medida el contenido material y funcional de las competencias, lo que sirve a la seguridad jurídica, el Estatuto ha optado por definir con mayor precisión los ámbitos materiales, así como las potestades y funciones cuya titularidad competencial se asume en cada caso concreto.

Por la propia estructura constitucional del reparto competencial –continúa el Gobierno catalán– y teniendo presente el art. 149.1 y 3 CE, el legislador estatuyente habría tenido que interpretar estos preceptos de la Constitución, produciendo, también necesariamente y desde su vertiente negativa, una delimitación de las competencias que restan en sede estatal y de las que revierten al Estado. Esta delimitación se produce tanto en la dimensión material como en la funcional, disponiéndose de aquellos títulos no reservados al Estado por el art. 149.1 CE. La Constitución no ha definido completamente algunos de los conceptos de su art. 149.1 (v. gr. «bases» y «legislación»), dejándolos parcialmente abiertos. Consecuentemente su contenido funcional puede resultar en alguna medida determinado por el legislador estatuyente en relación con la concreta asunción de competencias. El Estatuto recurrido habría delimitado en positivo las competencias asumidas por la Generalitat incorporando funciones no expresamente reservadas al Estado y dando con ello estricto cumplimiento al art. 147.2 d) CE.

Esta delimitación funcional no sería contraria a la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, porque no supone una definición abstracta y general, sino una pura concreción respecto de las competencias particularmente asumidas por la Generalitat, y no impuesta unilateralmente, sino asumida de común acuerdo por el Estado y la Comunidad Autónoma. La especial posición del Estatuto, así como la específica función constitucional que cumple y su naturaleza de norma pactada, justificarían que pueda modificar en parte las opciones de distribución competencial plasmadas en el anterior Estatuto y en desarrollos legislativos estatales y autonómicos. Siendo cierto que si el principio dispositivo se utilizara de forma diversa podría dar lugar a una diversidad de desarrollos de compleja gestión para el legislador estatal, no lo es menos que esa posibilidad está abierta por la Constitución misma, como así se admite en el propio recurso, al reconocer que la diversidad de competencias asumidas por los Estatutos puede generar una cierta asimetría competencial.

Concede el Ejecutivo catalán que la determinación de competencias en el Estatuto las petrifica. Pero esta consecuencia sería fruto de la aplicación de las previsiones constitucionales (arts. 147.3 y 152.2), no pudiendo invocarse de contrario la doctrina establecida en relación con las leyes orgánicas y las de presupuestos, por las razones ya avanzadas en las consideraciones generales (antecedente 13). El Estatuto de 1979, en su art. 25 y otros preceptos similares de los Estatutos actualmente vigentes, desempeña una función equivalente de delimitación funcional de las competencias, hasta la fecha no discutida. La novedad estribaría únicamente en la mayor densidad en la definición de los contenidos materiales de cada ámbito competencial y en la definición de unas categorías funcionales en parte diferentes.

Para el Gobierno de la Generalitat, el art. 111 no sustrae al legislador estatal la posibilidad de fijar las bases concretas en cada materia para la que dispone de competencia, como tampoco le impide hacerlo mediante opciones legislativas que simplemente enuncien principios directivos o que desciendan a un mayor grado de densidad normativa, en función de las circunstancias de cada momento y sector. Siempre que esas bases no vacíen la correlativa competencia autonómica de desarrollo, que debe permitir el diseño de políticas propias. La novedad principal estribaría en el hecho de que en Cataluña tendrán la condición de legislación básica sólo aquellos principios o denominadores normativos comunes que cumplan el requisito de haber sido fijados en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. Este precepto permitiría una interpretación perfectamente compatible con la Constitución, pues atribuye a la Generalitat la integridad de las funciones ejecutivas correspondientes a los ámbitos materiales en los que asume las competencias compartidas y la determinación de este ámbito funcional entra dentro de la disponibilidad del estatuyente [art. 147.2 d) CE].

Admite el Ejecutivo catalán que los enunciados del art. 149.1 CE no imponen que la legislación básica deba establecerse mediante normas con rango de ley, pero tampoco impiden que ésta sea la consecuencia indirecta de la determinación de las competencias autonómicas. Además, este requisito formal se encuentra ya en la doctrina del Tribunal Constitucional. El legislador estatuyente, al enunciar las potestades inherentes al ámbito funcional de las competencias compartidas asumidas por la Generalitat, puede perfectamente atribuir a ésta la integridad de las funciones ejecutivas correspondientes a esas materias, pues se trata de potestades y funciones que, conforme a lo prescrito en el art. 149.3 CE, no han sido «atribuidas expresamente» al Estado por la Constitución. Concretamente, el art. 111 impugnado atribuye a la Generalitat la integridad de la potestad reglamentaria y de la potestad ejecutiva, sin que ello merme las potestades inherentes a la competencia básica estatal si se atiende al efecto concreto que ese enunciado determina, que no es otro que el ya referido, y que tampoco resulta tan novedoso cuando de la interpretación sistemática de la delimitación competencial resultante del anterior marco constitucional y estatutario ya había deducido este Tribunal el concepto formal de bases y la regla general de su establecimiento mediante normas con rango de ley.

Por otra parte se alega que el art. 149.1 CE no ha determinado que en aquellas materias en las que el Estado ostenta competencia para dictar las bases éstas deban conformar un común denominador normativo de aplicación en el conjunto del Estado. Esta definición ha sido perfilada por la jurisprudencia constitucional, siendo de recordar que el Tribunal ha admitido también tanto las bases diferenciadas por territorios como la posibilidad de que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades Autónomas cuando la excepción traiga causa de la Constitución o del Estatuto (así, entre otras, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 3). En consecuencia, si por disposición del artículo 111 las normas básicas que el Estado apruebe por reglamento no puede constituir común denominador normativo para todos los territorios, ello sería el resultado de la legítima voluntad del estatuyente y, conforme a la jurisprudencia, de las excepciones previstas en el propio Estatuto y, consiguientemente, de conformidad con la Constitución.

El art. 112 es, para el Gobierno de la Generalitat, plenamente respetuoso con los enunciados del artículo 149.1 CE en los que se reservan al Estado competencias legislativas. Ciertamente el Tribunal ha venido incluyendo los reglamentos ejecutivos de las leyes dentro de la competencia legislativa estatal desde la STC 18/1982, de 4 de mayo (FFJJ 2 y 3), pese a entender que el término «legislación» admite más de una interpretación. Pero esa jurisprudencia no sería trasladable al enjuiciamiento de este Estatuto porque fue elaborada a la luz de la distribución de competencias resultante del bloque de constitucionalidad entonces vigente. Un bloque del que formaban parte los primeros Estatutos de Autonomía, que no asumían expresamente la potestad reglamentaria como parte de las competencias ejecutivas. Por consiguiente el legislador estatuyente, al aprobar el art. 112, habría podido asumir legítimamente las potestades reglamentarias dentro de las

funciones que integran las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña, toda vez que se trata de potestades que, conforme al art. 149.3 CE, no han sido «atribuidas expresamente» por la Constitución al Estado.

Como conclusión se afirma que los arts. 110, 111 y 112 no vulneran las competencias reservadas al Estado por la Constitución puesto que, conforme al art. 149.3 CE, incorporan al acervo competencial de la Generalitat únicamente potestades y funciones no expresamente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, para su ejercicio en los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat definidos en el Estatuto.

55. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña comienza, asimismo, con unas consideraciones generales sobre el sistema de distribución competencial en las que mantiene que ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer la técnica normativa utilizada por el Estatuto, así como que el esfuerzo por incorporar unos enunciados detallados y precisos supone una indiscutible observancia del principio de seguridad jurídica. Conforme al art. 149.3 CE las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La misma expresión «materias» se utiliza en el encabezamiento del art. 149.1 CE para referirse a las competencias exclusivas del Estado, de modo que la lectura completa de dicho precepto ilustraría claramente que, bajo el término un tanto impreciso de «materias», el texto constitucional alude tanto a los ámbitos materiales como a los ámbitos funcionales de las competencias reservadas al Estado. Así pues, a la hora de determinar las competencias de la Comunidad Autónoma, el legislador estatuyente estaría obligado a respetar las expresas reservas competenciales en favor del Estado, pero dispondría de un cierto margen de apreciación sobre el alcance de aquellos enunciados con zonas de penumbra, pudiendo llegar a atribuir a la Comunidad Autónoma todas las competencias que no han quedado expresamente atribuidas al Estado.

A este respecto el legislador estatuyente estaría vinculado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida exclusivamente a la interpretación estricta y directa de los enunciados del art. 149.1 CE. Junto a ello habría que tener en cuenta que la jurisprudencia constitucional no tiene un valor absoluto ni un carácter inmodificable, siendo de advertir que las normas han de interpretarse en relación al contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, lo que explica algunos cambios en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Más allá –continúa el escrito de alegaciones–, una Constitución democrática es esencialmente un marco jurídico abierto que debe permitir el desarrollo de distintas opciones políticas y normativas y ello exige al Tribunal Constitucional que desempeñe su tarea de interpretación con el debido selfrestraint, al objeto de no limitar innecesariamente aquello que está a la libre disposición del legislador ordinario, que es también intérprete de la Constitución.

Adicionalmente cabe destacar, a juicio de la Cámara, que del art. 28 LOTC se desprende que, para apreciar la conformidad de una ley con la Constitución, el Tribunal Constitucional debe considerar, además del propio texto constitucional, las otras normas integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad, entre las que se integra el Estatuto de Autonomía correspondiente. Ahora bien, cuando le corresponde al Tribunal Constitucional juzgar la constitucionalidad de un determinado Estatuto de Autonomía el canon de constitucionalidad sería distinto, ya que debe atenerse exclusivamente a la Constitución, tal y como indica la STC 99/1986, de 11 de julio (FJ 4).

A continuación se extiende el escrito de alegaciones a propósito de la participación de la Comunidad Autónoma en actuaciones del Estado. Parte, en este sentido, del principio autonómico, por el que el Estado español se estructura como un Estado compuesto en el que las Comunidades Autónomas son también Estado, pero gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses, que deben ser tenidos en cuenta por el Estado cuando ejerce sus competencias propias. De ahí derivaría el deber de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, que es intrínseco a todos los modelos de Estado compuesto y que ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30). Las previsiones del Estatuto relativas a la participación de la Generalitat en actuaciones del Estado no pondrían en cuestión la adopción de la decisión correspondiente por parte del propio Estado. Incluso cuando exceden del derecho de audiencia y la participación aparece como determinante, ello no supondría ningún menoscabo para que el Estado pueda finalmente adoptar la decisión pertinente, pues en tal caso la disposición adicional segunda del propio Estatuto se limita a exigir que motive su decisión ante una comisión bilateral.

Los arts. 110, 111 y 112 no realizarían, para el Parlamento, una definición general y abstracta de los conceptos constitucionales con arreglo a los cuales se lleva a cabo el reparto competencial, lo que resultaría contraria a la Constitución. De una parte, porque la definición de las categorías funcionales de competencias llevada a cabo por los preceptos estatutarios mencionados no tiene carácter general, ya que únicamente es aplicable a las competencias concretas que en cada materia asume la Generalitat a través de su propio Estatuto de Autonomía. Tampoco podría hablarse de definición abstracta, pues en los artículos impugnados se introduce una técnica normativa consistente en la identificación de las distintas funciones que corresponde ejercer a la Generalitat en las competencias asumidas. No resultaría, pues, de aplicación la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la medida en que en los citados preceptos sólo expresarían la opción concreta del legislador estatuyente para configurar un determinado marco competencial para la Comunidad Autónoma de Cataluña que no pretende tener un valor de interpretación abstracta o general ni impide que otros Estatutos puedan proceder a la concreción del contenido competencial que estimen más adecuado para su Comunidad Autónoma. No se trataría de una imposición unilateral al Estado, pues se trata de una ley orgánica estatal elaborada y aprobada de común acuerdo por las instituciones parlamentarias del Estado y de Cataluña y ratificada en referéndum por los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma. Ciertamente el Estatuto incorpora elementos nuevos, como una mayor densidad normativa en la definición de los contenidos materiales de cada ámbito competencial y unas categorías funcionales en parte distintas de las contempladas por el Estatuto de 1979. Ello tendría acomodo constitucional a la luz del principio dispositivo, que admite una diversidad, asimetría y relativa heterogeneidad de desarrollos estatutarios.

Materialmente la tipología de las competencias de la Generalitat, regulada por los arts. 110, 111 y 112, estableciendo la distinción entre exclusivas, compartidas y ejecutivas, también sería, para la Cámara, conforme a la Constitución. La definición de las competencias compartidas contenida en el art. 111 no impediría al legislador estatal la posibilidad de establecer las bases concretas en cada uno de los ámbitos materiales en los que la Constitución le ha reservado esta competencia, ni tampoco le impediría hacerlo mediante opciones legislativas de carácter meramente principial o bien de mayor densidad normativa en función de las circunstancias de cada momento y de cada sector concreto susceptible de ser regulado mediante la legislación básica. El único límite, ya reconocido en la STC 32/1981, de 28 de julio, sería la prohibición de vaciar de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo mediante la que la Generalitat ha de poder establecer políticas propias, como ahora expresamente recoge el precepto estatutario.

Por otro lado, las previsiones del art. 149.1 CE no exigen que la normativa básica deba establecerse mediante normas con rango de ley, pero tampoco, a juicio del Parlamento, impiden que ésta sea la consecuencia indirecta de la determinación del alcance funcional de las competencias autonómicas. Se trataría de potestades y funciones que, atendiendo a lo señalado en el art. 149.3 CE, no han sido «atribuidas expresamente» al Estado por la Constitución. En relación también con la regulación de las bases contenida en el art. 111, el art. 149.1 CE no dice que las disposiciones estatales de carácter básico deban configurar un común denominador normativo de aplicación en todo el Estado. Ha sido la jurisprudencia la que ha establecido esta definición, pero el Tribunal Constitucional ha admitido también la posibilidad de que el Estado dicte normas básicas diferenciadas según las Comunidades Autónomas y de que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades Autónomas cuando tales excepciones resulten de la Constitución o del Estatuto de Autonomía [entre otras, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26; 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 5 a); 109/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 3].

La opción del legislador estatuyente de incluir en el art. 112 la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional de las competencias ejecutivas encontraría pleno acomodo constitucional, a juicio de la representación del Parlamento de Cataluña. Se trata, a su entender, de una potestad que, en los términos del art. 149.3 CE, no ha sido atribuida expresamente al Estado por parte de la Constitución. En ninguno de los supuestos en los que el art. 149.1 CE reserva al Estado las competencias de legislación se dice de forma expresa que en dicha reserva se incluya la potestad de aprobar los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales. La jurisprudencia constitucional que determinó que, aun cuando el término «legislación» admite más de una interpretación, cabía entenderlo en el sentido de que incluye también la potestad reglamentaria estatal (STC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 3), se dictó a propósito de la distribución de competencias resultante del contraste del art. 149.1 CE con las previsiones de las competencias ejecutivas asumidas en los Estatutos entonces vigentes, en los que no se determinaba de modo expreso la atribución de la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional correspondiente a las competencias ejecutivas. No podría, por tanto, usarse de parámetro en esta ocasión.

56. a) El artículo 114 (Actividad de fomento) se impugna en su apartado 5, por cuanto prevé en términos taxativos la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas, así como en su gestión y tramitación, lo que sería inconstitucional en la medida en que, quede o no diferido el grado de participación a lo que el propio titular de la competencia disponga, se interfiere sin fundamento constitucional alguno en el ejercicio de una competencia del Estado.

b) Sostiene el Abogado del Estado que los propios demandantes reconocen que la atribución de carácter no territorializable a una subvención estatal o comunitaria puede afectar a la competencia autonómica y que ello sirve de justificación sustantiva a la pretensión catalana de participar en la determinación de tal carácter. Por otro lado, el precepto discutido carecería por el momento de efectividad práctica, ya que remite a una posterior determinación o precisión del tipo de participación, que deberá establecerse por norma estatal de rango suficiente o, si la participación pudiera llevarse a cabo por vías ya existentes, mediante el apropiado acto o convenio de cooperación. Por ello no podría considerarse que el apartado recurrido resulte lesivo del orden constitucional de competencias, y, por lo demás, sería cuestión que deberá establecerse por igual para todas las Comunidades Autónomas y no singularmente para Cataluña.

c) El Gobierno catalán sostiene que el precepto se refiere a las subvenciones en ámbitos materiales en los que la Generalitat ha asumido, cuando menos, competencias de ejecución y en los que concurra la circunstancia excepcional de que sea imprescindible la gestión centralizada de las subvenciones en todo el Estado conforme a los criterios elaborados por el Tribunal Constitucional [por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 d)]. Partiendo de que estamos ante una actuación estatal en un ámbito de competencia autonómica habría de admitirse que se trata de un supuesto verdaderamente excepcional porque se quiebra la regla de que la actividad de fomento no es un título autónomo que pueda ejercerse al margen de la distribución de competencias. En este contexto, lo previsto en el art. 114.5 no podría calificarse de irrazonable ni de desproporcionado, pues, en definitiva, la Generalitat es la competente en la materia. Además, el Tribunal Constitucional, sin contar con preceptos estatutarios como el impugnado, ya había reconocido, por ejemplo, la necesaria participación de las Comunidades Autónomas para acordar los criterios de territorialización de las subvenciones dotadas por el Estado en materias de competencia autonómica. La actuación estatal, hasta la fecha, sólo puede hallar cobertura competencial en la cláusula residual del art. 149.3 CE, pues no se trata de un competencia reservada por el art. 149.1 CE, por lo que sería enteramente legítimo que la Generalitat asuma ahora la competencia para participar en la decisión de territorializar las subvenciones a las que alude el precepto recurrido.

El Gobierno de la Generalitat destaca que el art. 114.5 no define en qué medida o por qué procedimiento se ha producir esa participación, ni si ha de tener o no fuerza vinculante. Antes al contrario, se limita a prescribir que la Comunidad Autónoma titular de la competencia material no puede ser ajena a la adopción de un modelo centralizado de gestión. Por ello, la imputación de inconstitucionalidad carecería de fundamento, pues se trata de una pura remisión a lo que en su caso determine el Estado, y tratándose de un ámbito de competencia en el que la ejecución, cuando menos, ha sido asumida en Cataluña por la Generalitat, la previsión estatutaria aparece como la consecuente con la naturaleza excepcional de la gestión centralizada que, en tanto que excepción, sólo puede justificar la centralización de aquellos actos de la tramitación o gestión que no pueden ser llevados a cabo en cada parte del territorio por la Administración ejecutiva competente.

d) Para el Parlamento de Cataluña el precepto contempla un supuesto excepcional, ya que se aparta de la regla general según la cual la actividad de fomento no es un título competencial autónomo que pueda ser ejercido por parte del Estado, conforme a la jurisprudencia, que admitió a título de excepción el caso que se contempla, señalando que podía justificarse para garantizar la plena efectividad de las medidas de fomento o las mismas posibilidades de obtención de las subvenciones por parte de sus destinatarios [entre otras, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 d)]. La previsión estatutaria sería razonable y conforme a la necesidad de acordar conjuntamente los criterios de territorialización de las subvenciones estatales en materias de competencia autonómica. Debiendo recordarse que el Estado carece de título competencial específico mediante el que pueda adoptar la decisión de gestionar centralizadamente y de manera incondicionada las subvenciones en ámbitos competenciales autonómicos, por lo que el precepto en cuestión vendría amparado por el art. 149.3 CE.

57. a) El artículo 115 (alcance territorial y efectos de las competencias) dispone en su apartado 1 que el «ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat». Con menor proyección, el art. 14.1 del propio Estatuto se ciñe a la eficacia territorial de las normas, «sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el Estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad». El territorio autonómico se configura así, en principio, como ámbito material en el que han de ejercerse las competencias autonómicas (STC 1/1982, de 28 de enero), siendo posibles excepciones a esa regla, como se previó en el art. 7.1 del anterior Estatuto catalán. O en el vigente art. 20.6 del Estatuto del País Vasco, cuya redacción es más próxima a la del art. 115 ahora recurrido y sobre el que quedó dicho en la STC 72/1983, de 29 de julio, que las excepciones a la regla de la territorialidad han de contenerse en normas integrantes del bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, el precepto impugnado amplía la posibilidad de la excepción a cualesquiera «otras disposiciones legales», a pesar de que, en los supuestos en que los puntos de conexión no se encuentran previstos ni en la Constitución ni en los Estatutos, la competencia para establecerlos corresponde al Estado. Competencia que no se justificaría necesariamente en la cláusula del art. 149.1.8 CE, sino que, según se desprende de la jurisprudencia, sería un presupuesto estructural del sistema constitucional, esto es, un elemento indisociable de las propias competencias del Estado, incluso en supuestos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Consecuentemente –continúan los actores– la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Generalitat como consecuencia del establecimiento de puntos de conexión distintos del territorial no puede quedar en el ámbito de disponibilidad del legislador autonómico. Por ello procedería declarar la inconstitucionalidad del inciso «y otras disposiciones legales» del art. 115.1 del Estatuto, a no ser que, en una interpretación conforme, se declare que tales disposiciones legales han de ser, en todo caso, disposiciones estatales, por cuanto sólo al Estado compete establecer los puntos de conexión.

El apartado 2 del mismo art. 115 incorpora la novedad, para los recurrentes, de fragmentar el objeto de la competencia cuando presenta alcance supraautonómico a fin de garantizar la competencia de la Generalitat sobre la parte del objeto situada en su territorio. Sin embargo, en los supuestos de supraterritorialidad, como sucede con los ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21 CE), la Comunidad Autónoma no podría ostentar competencia alguna, por corresponder precisamente al Estado en razón de esa dimensión supraautonómica.

b) El Abogado del Estado recuerda en este punto sus consideraciones previas sobre el principio de territorialidad competencial y los efectos extraterritoriales que, en determinados supuestos, pueden alcanzar las disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas (antecedente 12). Éstas dictan cotidianamente actos administrativos jurídicamente eficaces en toda España y, a veces, en toda la Unión Europea. El efecto extraterritorial de normas y actos autonómicos puede derivar del modo en que se haya sumido la competencia en el Estatuto, pero puede también venir atribuido por otras disposiciones legales, decretadas por el Estado o por la Unión Europea. El apartado 1 recurrido emplearía dicha expresión para denotar simplemente la norma dictada por la fuente que sea competente para atribuir la eficacia extraterritorial, redacción que sería absolutamente neutra e inocua y que no permitiría a la Generalitat dotar antijurídicamente de efecto extraterritorial a sus normas o actos. Si este caso ocurriera, la violación del orden constitucional de competencias sería imputable a la norma o acto extralimitado, pero no al art. 115.1 del Estatuto.

Respecto al apartado 2 señala el Abogado del Estado que, contra lo que sostiene el recurso, es doctrina de este Tribunal (entre otras, STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6) que, establecido por el Estado un punto de conexión, las simples consecuencias extraterritoriales del ejercicio de una competencia autonómica no permiten sin más desplazar al Estado las competencias autonómicas, salvo casos en que la actividad pública no consienta fraccionamiento, pues en otro caso hay que dejar que actúen los mecanismos de cooperación y coordinación. El art. 115.2 se referiría precisamente a los supuestos en que la competencia autonómica necesariamente se proyecta fuera del territorio de Cataluña, para los que el precepto se limitaría a prever la autorización de mecanismos cooperativos o de coordinación en línea con la doctrina constitucional, por lo que se basaría en el respeto a la competencia ajena y en el principio de cooperación y colaboración, que es inherente a todo Estado compuesto, y, en consecuencia no podría ser tachado de inconstitucional.

c) Alega el Gobierno de la Generalitat que los actores admiten que el apartado primero de este precepto es susceptible de una interpretación conforme con la Constitución, de manera que no podría hablarse de contradicción con los criterios plasmados en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21, –donde se afirma que corresponde al Estado, desde sus propias competencias y dentro de cada ámbito material, fijar los puntos de conexión precisos– cuando se admite que el precepto estatutario se remite a las disposiciones legales que apruebe el Estado.

Se defiende también la previsión del art. 115.2 relativa a la asunción autonómica de competencias en territorio de Cataluña para aquellas materias cuyo objeto tenga un alcance territorial superior. Dicha defensa toma en consideración, como sucede con el apartado anterior, el hecho de que en el propio recurso se admita una interpretación conforme.

Por todo ello, el Gobierno de la Generalitat solicita la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso en este concreto particular.

d) El Parlamento catalán sostiene que la impugnación del precepto tiene carácter preventivo, pues los propios demandantes admiten que cabe una interpretación del mismo conforme a la Constitución. En ese sentido, habría de ser inadmitida. A mayor abundamiento, el apartado 2 del artículo sería diáfano y, al contrario de lo que se dice en el recurso, se refiere explícitamente a las competencias propias de la Generalitat y bajo ningún concepto a las reservadas al Estado.

58. a) El artículo 117 (Agua y obras hidráulicas) atribuye a la Generalitat, en su apartado 1, la competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, incluyendo dicha competencia, «en todo caso», aspectos que van desde la ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua a las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro, pasando por la organización de la Administración hidráulica de Cataluña. Para los recurrentes esta atribución competencial en términos de exclusividad y con la extensión material que se recoge en el precepto sería inconciliable con el orden constitucional de distribución de competencias, toda vez que la Constitución reserva al Estado competencias que inciden en esa materia, al margen del carácter intracomunitario de las cuencas. Así resultaría, por lo demás, de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre planificación de recursos hidráulicos intracomunitarios (FJ 18) o sobre aprobación de planes hidrológicos [FJ 20 b)]. En definitiva, no cabría la exclusividad en los términos previstos en el art. 117 del Estatuto, pues no cabe desapoderar totalmente al Estado para intervenir en esta materia por vía de coordinación y al amparo del art. 149.1.13 CE.

El apartado 2 del art. 117 atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre las obras de interés general y «la participación en la planificación y programación» de tales obras. En ambos extremos el precepto sería inconstitucional por invadir la competencia exclusiva del Estado sobre obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE), en atención a las razones que con más detalle se darán para fundamentar la impugnación de los arts. 140 y 148 del Estatuto y que también pueden aplicarse para fundamentar la inconstitucionalidad del apartado 3 –que impone la participación de la Generalitat «en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias»– y del apartado 5, que también reconoce la participación de la Generalitat en la planificación de recursos hídricos y aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorio extranjero. Por lo que hace al apartado 4, en cuya virtud la Generalitat ha de emitir un informe preceptivo «para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial», su inconstitucionalidad derivaría, una vez más, del hecho de que el Estatuto no puede condicionar de esa forma una competencia exclusiva del Estado, y sólo se salvaría si se entendiera que la emisión del informe sólo alcanza a las propuestas de trasvase de cuencas intracomunitarias.

b) El Abogado del Estado efectúa unas consideraciones generales para contestar a una crítica común que se hace a las competencias exclusivas (impedir al Estado el ejercicio de las competencias concurrentes). Por una parte, el texto aprobado por el Parlamento catalán, al definir las competencias exclusivas, añadía la expresión «de forma íntegra y excluyente», calificativo que podía interpretarse en el sentido de impedir que sobre una competencia definida como exclusiva en el Estatuto pudiera concurrir otra competencia del Estado. Sin embargo, manifestando una voluntad claramente contraria a esa interpretación, las Cortes Generales suprimen del texto definitivo el término «excluyente», lo que sólo podría entenderse en el sentido de que la exclusividad de determinadas competencias no implica exclusión de otras estatales concurrentes.

Por otra parte, la omisión de cláusulas de salvaguarda o recordatorios de las competencias constitucionales del Estado que puedan incidir en las competencias exclusivas de la Generalitat, ni convertiría en inconstitucional el precepto estatutario silente, ni impediría que las competencias exclusivas que reserva al Estado la Constitución se desplieguen legítimamente con toda su extensión, alcance y eficacia.

Finalmente señala el abogado del Estado que el establecimiento de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas estatales, y el Estatuto, tras su paso por las Cortes Generales, suprimió, salvo en materia de asociaciones y fundaciones, toda referencia al establecimiento de puntos de conexión para el ejercicio de competencias autonómicas.

Por lo que hace ya específicamente al art. 117 alega el Abogado del Estado que la asunción en el apartado 1 de una competencia como exclusiva no supone que sea ilimitada, pues cada competencia queda configurada en sus precisos límites por la concurrencia de otros títulos competenciales. Así, a juicio del Abogado del Estado, no cabe duda de que la competencia autonómica sobre cuencas intracomunitarias resulta limitada por el ejercicio legítimo de la estatal sobre planificación general de la actividad económica. Ya el Estatuto de 1979 atribuía a la Generalitat competencia exclusiva sobre los «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Cataluña» (art. 9.16), y, a la luz de este precepto, el Tribunal Constitucional declaró que esa competencia exclusiva autonómica encontraba su límite en la estatal planificadora [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a)], sin que el precepto que nos ocupa introduzca modificación alguna respecto de aquél.

Por otro lado, de acuerdo con lo que tiene declarado el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia [FJ 20 b)], es constitucionalmente legítimo que las Comunidades Autónomas asuman competencias planificadoras exclusivas en materia de cuencas intracomunitarias con respeto del ejercicio de sus competencias por otras Administraciones.

Por su parte, el apartado 2 dispone expresamente que la Generalitat asume competencias ejecutivas «en los términos establecidos en la legislación estatal», y en estos mismos términos le corresponde la participación planificadora. A juicio del Abogado del Estado no se interpreta correctamente en el reproche que se formula en la demanda. Así entiende que es al Estado, titular de la competencia, al que le corresponde, con plena libertad de configuración, atribuir concretamente la competencia y la participación, y especificar la forma de ejercicio, teniendo el precepto estatutario carácter orientador hasta que no se recoja por la norma estatal. Sólo así puede interpretarse la plena remisión a la legislación estatal: la intervención autonómica estaría condicionada a la previsión estatutaria y al establecimiento de la normativa estatal de remisión. En definitiva, el precepto estatutario podría considerarse que promociona una actividad legislativa estatal que resulta totalmente conforme a la Constitución.

En el apartado 3, al prever la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y los órganos de gestión, el precepto se limitaría a recoger la doctrina constitucional en la materia, plasmada en la STC 227/1988, FJ 20 a) y e), conforme a la cual la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación, correspondiendo al legislador estatal concretar la forma de participación. En cuanto a la participación en los órganos de gestión estatales de cuencas intercomunitarias, no parece que sea exigencia directa de la Constitución ni de la doctrina del Tribunal, aunque sí parece un instrumento conveniente para la adecuada cooperación en el ejercicio de competencias concurrentes. En cualquier caso es el texto refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) el que prevé que las Comunidades Autónomas puedan incorporarse a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca, si así lo deciden [arts. 25 y 27 d)]. Sin embargo, el Estatuto no puede producir el efecto de vincular a futuros legisladores estatales a establecer una participación orgánica que no viene impuesta constitucionalmente. El precepto estatutario en este punto, por tanto, sólo puede entenderse como la decisión de la Generalitat de participar en los órganos de gestión de cuencas siempre que la posibilidad esté prevista en la legislación específica estatal.

Finalmente, en cuanto al apartado 4, entiende el Abogado del Estado que el precepto únicamente articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica del informe preceptivo, sin que se altere la titularidad competencial del Estado. Se trataría simplemente de un informe previo, que no es vinculante, y ni siquiera determinante, categoría esta última que introduce el Estatuto siguiendo la definición jurisprudencial del Tribunal Supremo, y que únicamente exige la motivación por parte del Estado ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para apartarse del informe determinante de la Generalitat. Por el contrario, cuando el Estatuto exige simplemente informe preceptivo y no determinante, el Estado podría apartarse del mismo sin necesidad de motivación ante la citada Comisión. En definitiva, no existiría un desplazamiento competencial y el Estatuto únicamente establecería un razonable mecanismo de colaboración Estado-Comunidad Autónoma.

c) Con carácter general y previo alega la representación del Gobierno de la Generalitat que en el recurso se pretende que se mantenga sobre cada una de las materias el entendimiento del reparto competencial que se ha configurado durante la vigencia del Estatuto de 1979, buscando el aval de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional. Se pondría con ello de manifiesto la opción conservadora sostenida en el recurso, opuesta a la voluntad del legislador estatuyente de aprobar la reforma del Estatuto y dirigida a avanzar en el autogobierno en el marco de referencia que admite al efecto la Constitución.

Antes de abordar el examen de los diversos preceptos impugnados se apunta, entre otros extremos, que no procede valorar el acierto de la jurisprudencia citada de contrario, toda vez que no sería admisible que se pretenda enjuiciar las determinaciones del nuevo Estatuto conforme a los parámetros existentes en la situación anterior. Por otra parte la discrepancia con el planteamiento de fondo que en ocasiones se sostiene torna inútil una eventual discusión sobre algunos de los aspectos pormenorizados, lo que hace que estas alegaciones resulten más sucintas y de carácter principial. El Gobierno de la Generalitat se remite, por otro lado, al análisis de la tipología funcional y de otras cuestiones de fondo ya realizado (antecedente 54).

Ya en relación con el art. 117 alega el Ejecutivo catalán que la impugnación de las letras a) y b) del apartado 1 se asienta en la petrificación de la doctrina establecida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Además entiende el Gobierno de la Generalitat que el precepto no invade las competencias para el establecimiento de las bases y coordinación atribuidas al Estado por los arts. 149.1.13 y 22 CE. Los procedimientos de coordinación pueden concretarse de maneras muy diversas, pero es obvio que no pueden convertirse en una supeditación de las competencias autonómicas que la Constitución permite asumir. Que la Ley de Aguas de 1985 atribuyera al Estado la decisión final no representaría límite alguno para el Estatuto, que, integrado en el bloque de constitucionalidad, puede configurar de otro modo, desde la plena fidelidad a las directivas constitucionales, las facultades comunitarias sobre un objeto por completo intracomunitario. La atribución en exclusiva a la Generalitat de la competencia para la planificación en materia de aguas intracomunitarias respeta la competencia estatal sobre aguas intercomunitarias y no implica en absoluto que, en su ejercicio, la Generalitat no deba respetar lo establecido por el Estado en materia de planificación económica en uso de la habilitación conferida por el art. 149.1.13 CE, ni comporta ningún impedimento para la virtualidad de los mecanismos de coordinación estatales. La calificación de la competencia como exclusiva sería, por otra parte, compatible con la existencia de mecanismos coordinadores que encuentran su origen en el art. 149.1.13 CE.

El apartado 2 simplemente admite una posibilidad que depende en todo de la legislación estatal. El Estatuto reconoce una capacidad a la Comunidad Autónoma que se concretará en facultades determinadas en función y según lo que establezcan las leyes del Estado. De los varios componentes o acepciones de competencia en este precepto se destaca su significación como capacidad.

La previsión de participación en la planificación y en los órganos estatales de gestión de las cuencas intercomunitarias (art. 117.3) no hace referencia, para el Gobierno catalán, a ningún procedimiento concreto de participación ni indica los efectos resultantes de la misma. El precepto se limitaría a recoger un criterio o principio de participación en la planificación y en los órganos de gestión de cuencas intercomunitarias que afecten al territorio de Cataluña. El principio de participación es fundamental en el sistema, y lo que haría el precepto es simplemente enunciarlo en supuestos que habrá de reglar y concretar el Estado, instancia que ostenta las competencias decisorias en las cuencas intercomunitarias. Por otro lado se consigna que la participación de la Generalitat aquí prevista es absolutamente compatible con una eventual participación equivalente del resto de Comunidades Autónomas, sin que se pretenda ningún tipo trato deferente ni diferente.

Para el Gobierno de la Generalitat el informe preceptivo previsto en el art. 117.4 se justifica porque una alteración del curso natural del agua como la que supone un trasvase, no sólo afecta a los recursos hídricos, sino que tiene una fuerte incidencia territorial y ambiental, campos en los que ostenta competencias la Generalitat y que justifican su intervención a través de un mecanismo que no implica codecisión, como es el caso de los informes preceptivos y no vinculantes. Además cualquier trasvase en el que esté implicada una cuenca intercomunitaria que incluya territorio catalán afecta, en cuanto al equilibrio de recursos hídricos y a su ordenación, a la parte del territorio catalán configurado como cuenta intracomunitaria, en la que la Generalitat de Cataluña ostenta competencia exclusiva.

En relación con el art. 117.5 se reitera lo ya expuesto respecto del principio de participación, añadiéndose que la fórmula empleada, con referencia expresa a «los términos previstos en la legislación estatal» tiene pleno encaje en las previsiones constitucionales, no alterando ni desfigurando las competencias estatales.

d) Respecto al apartado primero del art. 117 el Parlamento de Cataluña defiende que la falta de alusión a la posible confluencia de otras competencias, de titularidad estatal, sobre las cuencas hidrográficas intracomunitarias y a la posibilidad de coordinación estatal no invalidaría la atribución de la competencia autonómica; si la competencia existe, ya que la reserva se produce ex Constitutione, no sería necesario aludir a ella al formular aquella competencia. Más aún, negar una posible competencia exclusiva de planificación sobre la base de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13 CE podría llevar a negar cualquier competencia autonómica de planificación, dándole un sentido expansivo a la competencia estatal, como competencia horizontal, de alcance general y absoluto. La planificación general es perfectamente compatible con la calificación como exclusiva de la competencia para la planificación hidráulica intracomunitaria, cuya coordinación en el marco estatal tiene lugar mediante el Plan Hidrológico Nacional en el cual se integra.

Las objeciones a los apartados 3, 4 y 5 del art. 117 se rechazan por la Cámara, toda vez que en ellos no se establecería propiamente una atribución de competencias, sino mecanismos o instrumentos de coordinación. El establecimiento de un informe preceptivo autonómico no altera la capacidad de decisión estatal en el ejercicio de su competencia; es una técnica de información coherente con el hecho de que el territorio y las competencias autonómicos pueden verse afectados y es adecuado al funcionamiento del Estado compuesto, conforme a la STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7. Las mismas consideraciones se podrían repetir respecto a la previsión genérica de participación en la planificación hidrológica estatal.

En el caso del art. 117.2 parece claro, para el Parlamento autonómico, que no realiza una atribución completa y en bloque de todas las competencias ejecutivas sobre dominio público hidráulico y los otros de interés general, sino que la falta del artículo determinado ante el sustantivo «competencias» permite sostener que lo que haría es prever la posibilidad de que, mediante la legislación estatal, se atribuyan competencias, todas o algunas, para casos concretos o en los que concurran las circunstancias que se determinen. En la medida en que se limita a abrir una posibilidad que al Estado corresponde instrumentar, no se contradiría al título competencial estatal del art. 149.1.22 CE. Como el propio Tribunal ha reconocido en anteriores ocasiones, la formulación de una competencia estatal en términos genéricos o amplios, sin precisión de funciones, no impide que los Estatutos de Autonomía atribuyan alguna competencia o potestad concreta sobre la materia a la Comunidad Autónoma.

59. a) El artículo 118 (Asociaciones y fundaciones) atribuye en su apartado 1 a la Generalitat una competencia exclusiva que deja formalmente a salvo las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de asociación, así como la reserva de ley orgánica. Sin embargo alegan los Diputados recurrentes que la descripción del contenido material de la competencia es prácticamente exhaustiva, dejando únicamente al margen el sistema de garantías jurisdiccionales. En particular, por lo que se refiere a los beneficios fiscales y a la declaración de utilidad pública, se alega que no puede dejar de estarse a lo resuelto en la STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 7, en relación con tributos estatales. Por su parte la competencia atribuida a la Generalitat en materia de fundaciones por el apartado 2 adolecería de la misma exhaustividad en la determinación de sus contenidos materiales, aunque sin tener siquiera en cuenta la competencia del Estado para el establecimiento de condiciones básicas, lo que evidenciaría la pretensión de configurar una competencia exclusiva con toda la extensión que resulta del art. 110 del Estatuto, ya impugnado. A las previsiones sobre beneficios fiscales serían de aplicación las razones esgrimidas en la fundamentación de la inconstitucionalidad del apartado 1.

Finalmente, el apartado 3 del precepto dispone que «corresponde a la Generalitat la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas a las asociaciones y fundaciones». La singularidad del precepto reside, para los actores, en que, siguiendo los criterios del art. 114, también recurrido, vincula la competencia autonómica al concepto de «ayudas públicas», con lo que quedan sujetas a esa competencia, no sólo las subvenciones, sino también los beneficios fiscales con fines de fomento. Por esta vía, más discreta, se reiteraría lo ya establecido en los apartados 1 b) y 2 b) del propio art. 118, siendo inevitable la invasión de la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE. Una conclusión que confirmaría la jurisprudencia, de la que se desprende que la doctrina sobre las subvenciones no es trasladable a los beneficios fiscales y figuras afines (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 3).

b) Alega el Abogado del Estado, por su parte, que resulta relativamente sencillo realizar una interpretación conforme de este art. 118. De la literalidad del mismo se desprendería que el respeto que el propio artículo predica a «las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica» se proyecta sobre la totalidad del art. 118.1. De esta forma el precepto se referiría a una sola competencia, que se atribuye genéricamente en su primer inciso y se desarrolla en el segundo. Por tanto toda la competencia quedaría sujeta a los límites que el Tribunal Constitucional ha señalado para el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre asociaciones. No habría, pues, ningún problema de constitucionalidad en la asunción de sus materias, siempre que en el ejercicio de las competencias sobre las mismas la Comunidad Autónoma esté sujeta a las condiciones básicas establecidas por el Estado, como sí resultaría del precepto.

Tras exponer la doctrina sentada en la STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 18, argumenta el Abogado del Estado que el correcto encuadramiento competencial de la materia a que alude el apartado b) de este precepto sería el de hacienda y no el más general de asociaciones, añadiendo la consideración de que el régimen constitucional propicia que las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia de asociaciones puedan otorgar otros beneficios a asociaciones de su competencia sobre tributos no estatales. Partiendo de esta premisa entiende que nada impide una interpretación conforme a la doctrina constitucional del art. 118, afirmando que la imprecisión de la incardinación competencial carece de relevancia, y que el apartado que nos ocupa sólo puede entenderse dentro del límite implícito del respeto a las competencias de otras Administraciones en virtud de otros títulos. En este sentido, el Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, tiene competencia exclusiva sobre la hacienda general, competencia que incluye el establecimiento de beneficios sobre tributos estatales y la determinación de los requisitos para su obtención; competencia exclusiva que, evidentemente, el art. 118.1 b) del Estatuto no puede desconocer, y, por tanto, sólo puede ser interpretado como la asunción de la competencia que ya le reconocía el Tribunal Constitucional para otorgar a las asociaciones beneficios que no recaían sobre tributos estatales.

Sostiene, a continuación, el representante del Gobierno que el hecho de que en el art. 118.2 no se expliciten formalmente los límites a que está sujeta la competencia no la convierte en ilimitada, quedando sujeta implícitamente a los límites derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, de acuerdo con lo que determine el Tribunal Constitucional. En materia de fundaciones éste ha determinado ya con precisión los límites de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 2), sin que el art. 118.2 pretenda modificarlos. Así el Estado sigue teniendo competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de fundación para fines de interés general, ex art. 141.1.1 CE; le corresponde igualmente la disciplina del régimen jurídico de los aspectos civiles y procesales de las fundaciones (art. 149.1.6 y 8 CE), así como el establecimiento de los beneficios fiscales que afecten a tributos estatales (art. 149.1.14 CE).

Por último, el apartado 3 de este mismo art. 118 permitiría sin dificultades una interpretación conforme a la Constitución y a la doctrina del Tribunal Constitucional, afirmando el Abogado del Estado que, en coherencia con lo sostenido para los anteriores apartados, debe prevalecer la interpretación de éste que limita la competencia autonómica sobre los beneficios fiscales a tributos no estatales.

c) El Gobierno de la Generalitat alega que, en lo que hace a la impugnación del apartado 1, la demanda no pasa de ser un confuso juicio de intenciones. Por lo que se refiere a la letra b) de dicho apartado los actores olvidarían que no se trata de fijar el establecimiento, las condiciones y supuestos de los beneficios fiscales, lo que se remite a las normas tributarias dictadas por la instancia competente –el Estado en sus tributos y la Generalitat en los autonómicos–, sino de identificar a las asociaciones beneficiarias y canalizar la aplicación de los mencionados beneficios. Similar razonamiento podría aplicarse a la declaración de utilidad pública, pues también se trata de aplicar la normativa y las condiciones fijadas en ella, toda vez que la identificación del beneficiario y la acreditación de sus condiciones forman parte del ámbito propio de la competencia relativa a las asociaciones. Se recuerda, finalmente, que la declaración por el Estado de la utilidad pública no entra en la reserva del art. 81 CE, sino que se ha incardinado en el art. 149.1.14 CE.

Se rechaza por el Gobierno catalán que la ausencia de una salvedad expresa de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de fundación implique desconocimiento de la competencia estatal. Los términos concretos de la competencia autonómica, que es lo que corresponde regular al estatuyente, no impiden, limitan ni niegan la competencia estatal. Siendo de tener en cuenta, además, que la competencia autonómica se refiere al régimen jurídico de las fundaciones, expresión no exactamente coincidente con el ejercicio del derecho de fundación, sobre el que se proyecta el título del art. 149.1.1 CE. En cuanto a la letra b) del apartado 2 el Gobierno de la Generalitat se remite a las observaciones relativas al art. 118.1 b).

La impugnación del art. 118.3 se asienta, para el Gobierno catalán, sobre una interpretación amplificadora del concepto de ayudas públicas que incluye los beneficios fiscales, cuando es lo cierto que el precepto se refiere a la actividad de fomento por dación (subvenciones, aportaciones fundacionales). El rechazo de la interpretación postulada en el recurso debería conllevar su desestimación.

d) El Parlamento de Cataluña alega, en relación con el apartado 1 del art. 118, que el recurso de inconstitucionalidad no ofrece en este punto más argumentación que la genérica alusión a que su regulación resulta exhaustiva, por lo que en este punto procedería la inadmisión de la demanda. En todo caso, entrando en el fondo de la cuestión, el escrito comienza por sintetizar la doctrina constitucional relativa al orden competencial en materia de asociaciones, con cita de las SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 2.

Se reconoce en la jurisprudencia, continúa la Cámara, el elemento teleológico de la competencia estatal para la regulación de un derecho fundamental consistente en el aseguramiento de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, que se concretaría en cuatro facetas que configuran las condiciones básicas de ejercicio del derecho: la libertad de creación y adscripción; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; libertad de organización y funcionamiento internos sin ingerencias públicas; el conjunto de facultades de los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones.

El ámbito competencial que ostentan las Comunidades Autónomas, conforme a la jurisprudencia, consiste en no regular el derecho de asociación, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio del derecho (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 6). En este sentido, cuando el Estatuto atribuye a una Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asociaciones, le habilita para regular, no sólo los aspectos administrativos, sino también el régimen jurídico, tanto en la vertiente externa relativa a su participación en el tráfico jurídico como en su vertiente interna. De manera que no resultaría inconstitucional el precepto estatutario en cuestión por el hecho de regular el régimen jurídico del derecho de asociación.

A propósito del inciso del apartado b) del art. 118.1 se destaca que con el mismo no se trataría de fijar el establecimiento, las condiciones y supuestos de los beneficios fiscales, toda vez que el precepto impugnado remite a las normas tributarias dictadas por la Administración competente. Bien al contrario, lo que el precepto establecería es la identificación de las asociaciones beneficiarias y la canalización de la aplicación de los beneficios fiscales correspondientes derivados de la normativa autonómica, lo que se incardina en la potestad que el legislador autonómico ostenta para regular el régimen jurídico de asociaciones.

Por su parte, la declaración de utilidad de las asociaciones prevista en la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, quedaría a salvo en virtud de lo que se establece en el primer apartado del mismo art. 118 del Estatuto, lo que hace inútil su reiteración.

En lo que hace al art. 118.2 se alega por el Parlamento que la omisión de una referencia explícita al art. 149.1.1 CE no implica ni el desconocimiento ni el establecimiento de obstáculos para la plena aplicación de la competencia estatal. Menos aún que se pretenda configurar la competencia autonómica sin sujeción ni límite algunos. La virtualidad de los preceptos constitucionales no depende de su mera mención o remisión en los Estatutos de Autonomía. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional aludiendo a su fuerza normativa vinculante.

De cualquier modo el art. 118.2 del Estatuto se refiere al régimen jurídico de las fundaciones, sin que en ningún caso se entienda incluido en dicho precepto el ejercicio del derecho de fundación, ejercicio cuyo reconocimiento goza de la correspondiente garantía institucional recogida en el art. 34 CE. A la Generalitat de Cataluña le corresponde la regulación del régimen jurídico de las fundaciones que cumplan sus funciones mayoritariamente en Cataluña. Así, la STC 341/2005, de 21 de diciembre, confirma el criterio de la territorialidad para sostener las competencias autonómicas en materia de fundaciones, tal y como consta de manera explícita en el precepto impugnado. Conforme a la misma el legislador autonómico es el habilitado para ejercer la amplia libertad de configuración que el texto constitucional le confiere cuando se trate de fundaciones que realicen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que lo será el estatal en los supuestos no cubiertos por las aludidas previsiones estatutarias.

En relación con el apartado b) del art. 118.2, el Parlamento da por reproducidas las alegaciones efectuadas al art. 118.1 b), añadiendo que es evidente que la Generalitat, en ejercicio de sus competencias en materia tributaria, podrá establecer incentivos fiscales para las fundaciones mediante una norma con rango de ley, sin perjuicio de los incentivos fiscales establecidos por la normativa estatal a la participación privada en actividades de interés general y al mecenazgo, de conformidad con la competencia exclusiva que ostenta el Estado ex art. 149.1.14 CE.

El concepto «ayudas públicas» recogido en el art. 118.3 recurrido no tiene, a juicio del Parlamento de Cataluña, por qué coincidir con el de beneficios fiscales. Por ello establecer una equiparación conceptual entre ambos términos podría entrañar graves riesgos desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica, siendo preciso entender el texto en sus justos términos, sin interpretaciones extensivas. De la lectura del precepto cuestionado se desprendería que el concepto de ayudas públicas no tiene nada que ver con el de beneficios fiscales, toda vez que cuando el legislador estatal y autonómico lo han querido mencionar lo han hecho en sus justos términos, como sucede en los anteriores apartados del art. 118.

60. a) El artículo 120 (Cajas de ahorros) diseña una competencia de la Generalitat sobre las cajas domiciliadas en Cataluña que se estructura en torno al régimen de exclusividad (apartado 1) y de compartición (apartado 2), añadiendo una declaración sobre la colaboración de la Generalitat en actividades de inspección y sanción que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España (apartado 3). De la jurisprudencia constitucional se desprendería, sin embargo, la competencia del Estado en aspectos de la regulación básica de la organización de las cajas (por todas, STC 62/1993, de 18 de febrero). Competencia que se vería afectada en algunos extremos del apartado 1, que por un lado hace la salvedad del art. 149.1.11 y 13 CE y por otro determina el contenido material de la competencia autonómica con un alcance que la convierte en exclusiva, comprendiendo la determinación de los órganos rectores (sin referencia a la protección de los intereses locales, pese a que en la STC 33/1993, de 1 de febrero, se ha subrayado la trascendencia de la autonomía local en este punto) [letra a)], el régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro [letra c)] y el ejercicio de las potestades administrativas con relación a sus fundaciones (lo que supondría, además, extender la competencia regulada en el art. 118, ya impugnado) [letra d)].

El mismo reproche merecería el apartado 2, que define como compartida la competencia sobre la actividad financiera, especificando que incluye en todo caso la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas, lo que sería contrario a la jurisprudencia, que exige contar con una regulación mínima y uniforme en la materia (STC 178/1992, de 13 de noviembre). En la misma línea el apartado 3 contradiría la doctrina constitucional al atribuir a la Generalitat la competencia compartida sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas (STC 48/1988, de 22 de marzo, que no admite la extensión de la competencia autonómica a actividades realizadas fuera del respectivo territorio). Por lo que hace al apartado 4, su inconstitucionalidad derivaría de dos consideraciones. De un lado, la competencia para colaborar con las actividades de inspección y sanción que corresponden a órganos estatales excedería de la que admite el bloque de constitucionalidad, que, conforme a la jurisprudencia, sólo admite una cierta competencia de «supervisión prudencial», paralela a la competencia propia del Banco de España. De otro, el precepto formularía un inaceptable mandato vinculante a los poderes públicos del Estado.

b) En relación con el apartado 1 del precepto alega el Abogado del Estado que la técnica del Estatuto consiste en atribuir la competencia con carácter general y, a continuación, desarrollar materias incluidas en el ámbito competencial. Así, en este caso, el segundo inciso del apartado lo único que haría es explicitar contenidos que necesariamente incluye el título competencial, pero éste seguiría siendo el mismo y quedaría afectado por idénticos límites. En definitiva, sería evidente, a su juicio, que las materias atribuidas «en todo caso» a la Comunidad también estarían sujetas a «lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución».

En cuanto a la letra a) no alcanza a entender el Abogado del Estado en qué medida se puede desconocer la autonomía local, pues, en el ejercicio de sus competencias, tanto el Estado como la Generalitat deberán respetar la autonomía local constitucionalmente garantizada, y, en el caso de que la Generalitat incumpla esa obligación, podrá declararse inconstitucional la norma de desarrollo del precepto que nos ocupa que infrinja esa autonomía, pero no parece aceptable que, preventivamente, se declare la inconstitucionalidad de una norma atributiva de competencia para evitar que en un futuro se puede ejercer de forma improcedente.

Con respecto a la letra c) se da por reproducido lo expuesto con carácter general para el apartado, entendiendo que también se encuentra sujeta a los límites que se deriven de la competencia estatal en la materia.

Por lo que se refiere a la letra d) se opone la carencia en la demanda del necesario razonamiento justificativo de la postura impugnatoria, afirmando que, en rigor, el señalamiento de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas estatales. Pero, en cualquier caso, parece claro que la letra que nos ocupa debe interpretarse en relación con el art. 115 del Estatuto, que proyecta su contenido sobre todas las competencias específicas que se relacionan en el capítulo II del título IV. De esta forma habría que entender que la letra d) no establece expresamente que la competencia que atribuye exceda del territorio de Cataluña, sino que las competencias de la Generalitat vendrían referidas a las fundaciones creadas por cajas domiciliadas en Cataluña siempre que desarrollen mayoritariamente sus funciones en esa Comunidad.

En cuanto al apartado 2 sostiene el Abogado del Estado que del inciso de la STC 178/1992, de 13 de noviembre, que se cita en la demanda, no puede extraerse la conclusión que se pretende de contrario. Así, en el FJ 3 c) de la misma se declaró constitucional la exigencia de previa autorización por el Banco de España de la distribución de resultados cuando la entidad de depósitos tuviera un déficit de recursos propios que, de acuerdo con la ley, pudiera poner en peligro su solvencia. Pues bien, en nada parecería que pueda quedar afectada la competencia estatal porque la Generalitat regule, dentro de las bases que fije el Estado, la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas. Por supuesto el Estado siempre podrá establecer controles adicionales a la distribución de resultados cuando pueda quedar afectada la solvencia de la entidad, de acuerdo con la doctrina sentada en la Sentencia citada. Por último se hace notar que el apartado limita literalmente la competencia autonómica por los «principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales», lo que alude a la especial intensidad que en este ámbito pueden tener éstas, tal y como se puso de manifiesto en las alegaciones al art. 111 del Estatuto.

En relación con el apartado 3 afirma el Abogado del Estado que la demanda se refiere sin duda al FJ 4 de la STC 48/1988, de 22 de marzo, en la que, efectivamente, se declaró la inconstitucionalidad de los arts. 56 y 18 de las Leyes catalana y gallega en materia de cajas, por cuanto extendían la competencia en materia de inspección y coordinación a actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad. El punto de conexión para el establecimiento de la competencia venía determinado en la disposicion final quinta de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA), interpretado por el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia, en la que se determinó, con el anterior marco estatutario, que las funciones de disciplina, inspección y sanción habrían de atribuirse a la Administración correspondiente de acuerdo con un criterio estrictamente territorial.

Por su parte, el Estatuto sí establecería un punto de conexión específico para el ejercicio de sus competencias «sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas» que se extendería a las que tengan su domicilio en Cataluña. Sin embargo parece claro, para el representante del Gobierno, que la interpretación del inciso en el sentido de extender la competencia autonómica a las actividades de crédito realizadas fuera del territorio de la Comunidad resultaría contraria a las disposiciones de la LORCA confirmadas como básicas por este Tribunal. Una interpretación sistemática del Estatuto obligaría a entender que la competencia autonómica se limita al ámbito territorial de la propia Comunidad, tras realizar una interpretación sistemática del precepto aquí discutido con el art. 115 del Estatuto, de la que parecería deducirse con claridad que cabe excluir la competencia autonómica sobre las actividades de crédito realizadas fuera del territorio autonómico.

Por último, el apartado 4 se limitaría a proponer fórmulas de colaboración con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación de éste, remisión que haría que no pueda suscitarse duda alguna acerca de la constitucionalidad del precepto. En su caso habrá de ser el legislador estatal el que decida el hecho de la colaboración y las fórmulas y mecanismos en que se articule, sin que el Estatuto condicione en modo alguno al legislador básico.

c) Para el Gobierno de la Generalitat, pese a que las SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo; y 61 y 62/1993, de 18 de febrero, hayan incluido dentro de la competencia básica estatal ex art. 149.1.11 CE aspectos organizativos de las cajas, ello no impediría que las Comunidades Autónomas puedan ir más allá en la regulación del estatuto jurídico de sus órganos de gobierno, o que haya aspectos que no

puedan reputarse básicos (vgr. edad de jubilación de los directivos). Cabría también que las Comunidades Autónomas den entrada a otros intereses sociales en esos órganos o que adapten el peso de los diversos colectivos representados a las circunstancias de cada territorio.

En el apartado 1 se atribuye la competencia en términos tales que no sería necesaria la interpretación solicitada en la demanda. Con respecto a la letra a), su impugnación sería infundada y preventiva, pues nada en el Estatuto lleva a concluir que la Generalitat no haya de respetar y proteger la autonomía local. La impugnación de la letra c), por su parte, se asentaría sobre una lectura de la regulación básica en materia de fusiones de cajas excluyente de cualquier intervención autonómica y justificada en la necesidad de evitar una confusión que no pasaría de ser una hipótesis de futuro. La impugnación de la letra d) olvidaría el carácter instrumental de las fundaciones que creen las cajas y la incidencia de la competencia sobre fundaciones del art. 118, haciéndose notar por el Ejecutivo catalán que las potestades administrativas de esta letra presentan un sentido distinto a las funciones del art. 118.2 y un alcance mucho más concreto, de manera que son perfectamente compatibles.

Con el recurso contra el art. 120.2 se pretende, a juicio del Gobierno de la Generalitat, que la competencia sobre distribución de beneficios sea exclusiva del Estado, lo que carece de fundamento en el art. 149.1 CE. Además, se olvidaría que se trata de una competencia compartida con el propio Estado, justificándose la intervención dual por la naturaleza peculiar de las cajas, en tanto que son entes de carácter financiero-social.

En defensa del art. 120.3 se hace notar que, al tratarse de una competencia compartida, no se excluye la intervención estatal o de otras Comunidades Autónomas, cuando proceda, como bien se manifiesta en el inciso final, donde se dice que incluye el establecimiento de infracciones y sanciones adicionales en materias de su competencia.

El recurso frente al art. 120.4 admitiría una cierta competencia de supervisión prudencial, pero no una colaboración con el Ministerio de Hacienda y el Banco de España. Se plantea, por tanto, una cuestión puramente nominalista. Sin perjuicio de ello se destaca que el precepto en ningún momento establece el contenido concreto ni el procedimiento de colaboración, por lo que no interfiere en las decisiones que corresponde adoptar a las instancias centrales mencionadas.

d) Para la representación del Parlamento de Cataluña la impugnación genérica del art. 120 también tiene carácter preventivo, por lo que resulta inadmisible. Respecto a los argumentos que se incluyen en el recurso a propósito de la letra a) del apartado 1 alega la Cámara que ningún precepto constitucional impone la necesidad de que, en el momento de establecer las competencias de una Comunidad Autónoma en su Estatuto, se asegure la participación de los entes locales en los órganos rectores de las cajas de ahorro. No cabría, por tanto, hablar de inconstitucionalidad por omisión. En cuanto a la STC 33/1993, de 1 de febrero, no tendría relevancia en el presente caso, ya que en la misma no se discutía sobre la trascendencia de la autonomía local en la regulación de los órganos de gobierno de las cajas, sino sobre el alcance que debía darse al art. 47.2 LBRL con relación al quórum exigible en las votaciones en el pleno de las corporaciones locales para adoptar ciertos acuerdos.

Sobre la letra c) del apartado 1 del art. 120 se alega que el precepto establece de forma clara que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de fusión de cajas de ahorro se atribuye «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución». Se trataría, en todo caso, de aspectos en que, a priori, si no está en juego la solvencia de la entidad financiera, no cabría invocar la indisponibilidad de la ordenación estatal en el sentido de la STC 62/1993, de 18 de febrero, y en los que la competencia del Estado para fijar bases relativas a la organización de las cajas de ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) no puede desconocer la competencia autonómica.

En cuanto a lo dispuesto en la letra d) del apartado 1 del art. 120 no cabría entender que se incurra en exceso competencial, puesto que para que exista debería encontrarse un respaldo concreto en la Constitución que expresamente atribuyera al Estado la competencia en cuestión. En otro caso opera el art. 149.3 CE. En tal sentido se destaca que en la impugnación de este precepto no se precisa el de la Constitución que se considera infringido, sin que pueda inferirse de la argumentación general del recurso.

El apartado 2 del art. 120 no resultaría por sí mismo inconstitucional. Una vez más la representación del Parlamento considera que el recurso contra este apartado tiene carácter preventivo, por lo que procedería la inadmisión. No sería posible, a su juicio, traer en esta ocasión a colación la STC 178/1992, de 13 de noviembre, ya que no tiene por qué identificarse la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas con la distribución de recursos en los casos en que la entidad se encuentre en situación de déficit de recursos propios; especialmente si se tiene en cuenta que el Estatuto admite que la competencia de la Generalitat tiene carácter compartido y que ésta debe ejercerla de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales.

Frente a las argumentaciones que ponen en duda la constitucionalidad del apartado 3 del art. 120 por ser contrario a la doctrina constitucional, el escrito de alegaciones, tras señalar que tal concepto no debe ser equivalente a la Constitución, aduce que la STC 48/1988, de 22 de marzo, no afirma que las Comunidades Autónomas no puedan extender el ámbito de sus competencias a las actividades realizadas fuera de su territorio, sino que tal previsión debe constar en la norma atributiva de la competencia, es decir, precisamente en el Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la regularidad constitucional del art. 120.4, la jurisprudencia no habría interpretado que las Comunidades Autónomas sólo tengan en materia de supervisión de las cajas de ahorro una cierta competencia de supervisión prudencial, sino que en ese punto se habría limitado a reproducir, en la STC 133/1997, de 16 de julio, la legislación que regula el Banco de España. Así nada impediría que los Estatutos puedan asumir competencias en la materia de inspección y sanción sobre las cajas de ahorro, sin que el art. 120 impugnado, que sólo indica la necesaria colaboración de la Generalitat de Cataluña, signifique ningún menoscabo para las funciones que correspondan al Banco de España.

Por otro lado, conforme a la STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2, desde el punto de vista constitucional ni las cajas de ahorro ni las fundaciones aparecen en los arts. 148 y 149 CE como materias específicas a efectos competenciales; sólo figura expresamente reconocida la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11) y, con carácter general, la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13). Lo que pondría de manifiesto que, en virtud del art. 149.3 CE, el art. 120 del Estatuto es plenamente constitucional.

61. a) En relación con el artículo 121 (Comercio y ferias) se alega en la demanda que es inobjetable la atribución a la Generalitat de la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, en la que se incluye «la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial». La inconstitucionalidad resultaría de la inclusión de determinados aspectos en el concepto material de comercio, como son la ordenación administrativa del comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio [apartado 1 a)], la regulación administrativa de las ventas promocionales y a pérdida [apartado 1 b)], la regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado [apartado 1 c)], cuestiones todas que reconducirían al ámbito de la Generalitat la adopción de decisiones que corresponden al Estado.

En cuanto a la venta a distancia, se alega que es una actividad que frecuentemente traspasa los límites territoriales autonómicos, lo que explica que corresponda al Estado, al amparo del título sobre ordenación general de la economía, la regulación de algunos aspectos, lo que descarta la exclusividad autonómica. En cuanto a las ventas promocionales tampoco cabría esa exclusividad, pues la fijación de su duración se reconduce a la defensa de la competencia y, por tanto, al Estado (por todas, STC 228/1993, de 9 de julio). Lo mismo valdría para la venta a pérdida, que puede encuadrarse en esa misma materia (por todas, STC 264/1993, de 22 de julio). Para la venta en rebajas, no mencionada expresamente en el art. 121, pero sí comprendida en la alusión del apartado 1 b) a «todas las modalidades de ventas», seria de oponer la doctrina establecida, por ejemplo en la STC 148/1992, de 16 de octubre. Del mismo modo que en cuanto a la regulación de los horarios comerciales habría que recordar la sentada en la STC 225/1993, de 8 de julio. La inconstitucionalidad del precepto en este punto sólo se salvaría si con la referencia al principio de unidad de mercado se entendiera que se deja a salvo la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE.

Finalmente, el apartado 2 del art. 121 atribuye a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de ferias internacionales celebradas en Cataluña, que incluye en todo caso: a) La actividad de autorización y declaración de feria internacional», siendo así que esa autorización y declaración correspondería al Estado, según se desprende de la STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2.

b) Insiste el Abogado del Estado, en cuanto al precepto de la letra a) del apartado 1, en que las competencias exclusivas siempre vendrán limitadas por las atribuidas a otras entidades territoriales sobre materias que tengan incidencia en el mismo objeto, señalando que el comercio interior no es una materia reservada a la exclusiva competencia del Estado por el art. 149.1 CE, por lo que puede asumirse estatutariamente por las Comunidades, como así se hizo desde el inicial Estatuto catalán (art. 12.5), lo que, como ha señalado este Tribunal, no significa que el Estado carezca de competencias mediante las cuales puede incidir en esa materia y que, de algún modo, la vienen a limitar; particularmente, las relativas a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), legislación civil (art. 149.1.8 CE) o legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3). Por último se hace notar que el Estatuto atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en la «ordenación administrativa del comercio electrónico», salvando, por tanto, el principal límite a la competencia autonómica, es decir, el derivado de los aspectos civiles y mercantiles de la contratación, que corresponden en exclusiva al Estado.

A juicio del Abogado del Estado, la impugnación de la letra b), en cuanto a la regulación administrativa de distintos tipos de ventas, vuelve a incurrir en el error de confundir la exclusividad competencial con sus límites, derivados de otros títulos competenciales. En este sentido habría aspectos relativos a las ventas a que se refiere este motivo de impugnación que se han encuadrado en la competencia estatal sobre defensa de la competencia, sobre legislación civil o mercantil, o sobre planificación general de la actividad económica, lo que no impediría que la Generalitat pueda asumir competencia exclusiva sobre los aspectos de esas ventas que puedan considerarse comercio interior y no deban integrarse en las limítrofes competencias estatales.

Por lo que se refiere a la regulación de los horarios comerciales, que se menciona en la letra c), se aduce que la doctrina constitucional la encuadra en el título de comercio interior y que este título exclusivo de la Comunidad Autónoma puede resultar condicionado por el ejercicio por el Estado de la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.13 CE. Sería claro que el Estatuto no hace sino recoger esa doctrina, encuadrando efectivamente la regulación de los horarios comerciales en el título competencial sobre el comercio, y encontrándose dicha materia intensamente incidida por el título estatal sobre la planificación general de la actividad económica, siendo éste el sentido que habría de otorgarse al último inciso del precepto estatutario cuando alude al respeto al principio constitucional de unidad de mercado.

En relación con el apartado 2 sostiene el Abogado del Estado que, examinando la doctrina recogida en la STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2, en la que se apoya la demanda, no parece que el precepto estatutario pueda considerarse inconstitucional. Ya el antiguo Estatuto de Autonomía atribuía a la Generalitat la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de «ferias internacionales que se celebren en Cataluña» (art. 11.6 EAC de 1979). La única novedad que introduce el actual Estatuto sería la de especificar submaterias que incluye en la genérica atribución competencial, de acuerdo con la técnica habitual en el texto que nos ocupa. Entre esas actividades se incluiría, en todo caso, la de «autorización y declaración de la feria internacional», y, sin embargo, en el apartado 3 del mismo art. 121, se aclara que «la Generalitat colabora con el Estado en el establecimiento del calendario de ferias internacionales». Sintetizando la doctrina recogida en la STC 13/1988, se concluye que hay que hacer una interpretación sistemática de los apartados 2 a) y 3 del art. 121, conforme a dicha doctrina, para llegar a la conclusión de que el establecimiento del calendario de ferias internacionales incluye la decisión sobre qué ferias se van a celebrar con el carácter de internacional y la determinación de las fechas de las mismas; es decir, lo que el Tribunal ha considerado primera fase de la actividad ferial internacional. Si esto es así y la competencia corresponde al Estado parecería claro que el apartado 2 a) se debe referir a otra cosa, dado que no cabe suponer que se atribuye la misma submateria a la competencia simultánea de dos entidades. En suma, habría que entender que este último apartado se refiere a la declaración formal de la feria internacional, como acto de simple ejecución de la decisión material adoptada por el Estado de calificar la feria como internacional y planificar las que se han de celebrar. Y ésta sería la única interpretación coherente de los apartados 3 y 2 a) del art. 121, conforme, además, con la doctrina del Tribunal Constitucional.

c) Alega el Gobierno de la Generalitat que los actores entienden que el comercio electrónico [art. 121.1 a)] no pasa de ser una modalidad de venta a distancia, por lo que su mención sería reiterativa o superflua. Sin embargo este reproche de técnica legislativa no puede considerarse vicio de inconstitucionalidad. Precisa el Ejecutivo catalán que la competencia asumida como exclusiva es la relativa a la «ordenación administrativa», por lo que no abarca otros aspectos propios de los servicios de la sociedad de la información. Consecuentemente, este título no interferiría en la competencia estatal sobre telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), sino que se ciñe a la regulación de los requisitos administrativos para el ejercicio del comercio electrónico en el territorio de Cataluña.

El art. 121.1 b) no es, a juicio del Gobierno catalán, contrario a la doctrina de la STC 228/1993, de 9 de julio, porque en ella se entendió que las modalidades de venta a las que se refiere el precepto estatutario formaban parte de la competencia estatal sobre defensa de la competencia, un título que el Tribunal atribuyó a las instancias centrales a partir de la cláusula residual del art. 149.3 CE, pues no figura en el listado del art. 149.1 CE. Consecuentemente, de la misma manera que el art. 12.1.5 del Estatuto de 1979 la mencionaba como límite a las competencias de la Generalitat en materia de comercio interior, el Estatuto impugnado puede no hacerlo, sin incurrir en inconstitucionalidad.

Dado que los recurrentes admiten que la letra c) es susceptible de una interpretación conforme –continúa el escrito de alegaciones– puede obviarse un pronunciamiento sobre el precepto, que sólo vendría a declarar que el ejercicio de la competencia de la Generalitat en la submateria de horarios comerciales debe realizarse respetando el ámbito que ha quedado reservado al Estado en ejercicio de la competencia a la que se refiere el art. 149.1.13 CE. En otro orden de cosas el Gobierno de la Generalitat recuerda que en el Derecho de la Unión Europea no existe ninguna regulación uniformadora en materia de horarios comerciales, reconociéndose libertad a los Estados miembros.

Por lo que hace al art. 121.2 a), se alega por el Ejecutivo catalán que no contradice la doctrina de la STC 13/1988, de 4 de febrero. El precepto permite al Estado ejercer su competencia, toda vez que lo que atribuye a la Generalitat es sólo una actividad de carácter ejecutivo, más o menos reglada según las pautas o criterios estatales establecidos al respecto.

d) La representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que con lo prescrito en la letra a) del apartado 1 la Generalitat no interfiere en el ejercicio de las competencias estatales sobre telecomunicaciones. Bien al contrario, se ceñiría tan sólo, al objeto de poder proteger los derechos de los consumidores en Cataluña, a regular los requisitos administrativos para el ejercicio del comercio por medios electrónicos en su ámbito territorial.

La impugnación de la letra b) del apartado 1 se sustenta en Sentencias que anularon preceptos de leyes autonómicas reguladoras de modalidades de venta invocando la competencia estatal sobre defensa de la competencia; sin embargo, para la Cámara, se hizo con el apoyo de que dicho título había sido asumido por el Estado a través de la cláusula residual del art. 149.3 CE, al no figurar explícitamente entre los reservados al Estado por el art. 149.1. Por ende, del mismo modo que el art. 12.1.5 del Estatuto de 1979 mencionaba la cláusula estatal como límite a las competencias de la Generalitat en materia de comercio interior, el legislador estatuyente puede no hacerlo en 2006 sin incurrir en inconstitucionalidad.

A propósito de la letra c) del apartado 1 del art. 121 se alega por el Parlamento que el propio recurso admite expresamente que cabe una interpretación del precepto ajustada al orden constitucional; por consiguiente, a partir del principio jurisprudencial favorable a la conservación de las normas jurídicas, podría obviarse el pronunciamiento respecto al mismo, ya que el legislador estatuyente establece que el ejercicio de la competencia de la Generalitat en la submateria de horarios comerciales debe realizarse sin perjuicio de las competencias estatales del art. 149.1.13 CE.

El art. 121.2 a) no excluye, para el Parlamento de Cataluña, que entre en juego la competencia estatal sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica, ex art. 149.1.13 CE. La regulación establecida en el precepto permitiría al Estado ejercer su competencia a nivel normativo general, puesto que lo único que atribuye a la Generalitat es una actividad de carácter ejecutivo, más o menos reglada según sean las pautas o criterios estatales.

62. a) A juicio de los recurrentes el artículo 122 (Consultas populares) pretende atribuir a la Generalitat la competencia exclusiva sobre una materia supuestamente no incluida en ningún apartado del art. 149.1 CE. Para ello se distingue entre consultas populares y referéndum,

en la idea de que sólo éste cae en la órbita del art. 149.1.32 CE. Tal distinción es, para los actores, imposible y no deja de ser un juego de palabras pues todas las consultas populares estarían sometidas a la autorización estatal. Además el precepto contempla también los referendos locales, privando al Estado de la posibilidad de regular la materia mediante normas básicas dictadas en virtud del art. 149.1.18 CE, como ha hecho en el art. 71 LBRL, desde luego exigiendo siempre la autorización del Gobierno de la Nación. Por lo demás la permanente estrategia de descomponer las materias en infinidad de submaterias puede dar la impresión, en opinión de los recurrentes, de que se abordan contenidos no contemplados en el art. 149.1 CE. El art. 122 impugnado sería un buen ejemplo en lo que hace a la competencia exclusiva que reconoce a la Generalitat respecto de encuestas y audiencias públicas, especie del género «consulta popular» que es objeto de disciplina en los arts. 78.2 y 86 LPC, sobre la base del art. 149.1.18 CE.

b) Razona el Abogado del Estado, por su parte, que el texto aprobado por las Cortes Generales es bien distinto al texto que discutió y aprobó el Parlamento catalán, y salva la competencia estatal con la referencia al art. 149.1.32 CE, que otorga al Estado competencia exclusiva sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Por tanto resultaría difícil sostener que el precepto analizado vulnera la competencia estatal que él mismo salvaguarda; pero mucho más difícil sería pretender que no existe una interpretación conforme cuando el artículo se somete a dicha competencia. En cualquier caso no sería pertinente en este proceso examinar si existen otros instrumentos de consulta popular que no deban incluirse en las consultas populares a que alude el art. 149.1.32 CE; ésta sería una cuestión que deba resolver el Tribunal en el caso de que se planteen controversias competenciales sobre la materia. De todas formas para ratificar la constitucionalidad en abstracto del precepto discutido bastaría realizar dos consideraciones: por una parte, si se llega a la conclusión de que no existen consultas al margen de la previsión del art. 149.1.32 CE, la expresa salvaguarda del precepto que hace el Estatuto sólo puede suponer que en todas las consultas sigue siendo precisa la autorización del Estado. La correcta interpretación del artículo llevaría entonces a la conclusión de que la Generalitat asume todas las competencias sobre las consultas, salvo la que el art. 149.1.32 CE reserva al Estado, esto es, la de autorización. Por otra parte, en el caso de que se llegara a la conclusión de que existen encuestas o foros de participación materialmente distintos a las consultas a que se refiere el citado precepto, respecto de las mismas no existiría ninguna exigencia constitucional de autorización estatal.

En cuanto a la posible vulneración de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE se reitera que competencia exclusiva no equivale a competencia ilimitada, y que resulta evidente que existen aspectos de la materia en los que deberá prevalecer el título de bases de las Administraciones públicas, pudiendo incidir en ella el Estado en el legítimo ejercicio de esa competencia.

c) Entiende la representación del Gobierno de la Generalitat que el precepto se impugna mediante un juicio de intenciones que trae causa de la tesis de que todos los tipos de consultas a los ciudadanos quedan incluidos en la competencia estatal del art. 149.1.32 CE. Para el Ejecutivo, sin embargo, la competencia estatal se refiere a unas consultas populares concretas: las que se realizan vía referéndum. Y el art. 122 atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre consultas populares de alcance autonómico o local y salvando expresamente el art. 149.1.32 CE, de modo que la misma literalidad del precepto pondría de manifiesto el pleno respeto al orden competencial.

Alega el Gobierno catalán que existen consultas distintas del referéndum y que no están reservadas al Estado por el art. 149.1.32 CE. No es que se inventen vías de participación y consulta, sino que se parte de la constatación de que el referéndum consultivo es una modalidad de participación, pero no la única (vgr. encuestas, audiencias públicas, etc.) y de que en el futuro pueden perfilarse instrumentos nuevos que no respondan al patrón estricto del referéndum.

En cuanto a la pretendida vulneración del art. 149.1.18 CE sostiene el Gobierno de la Generalitat que el recurso ignora el papel y valor de la norma estatutaria, su doble origen autonómico y estatal, así como que los desarrollos de normas básicas pueden variar. Esto sentado se recuerda que el art. 74 LBRL reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias en materia de consultas populares.

d) El Parlamento catalán alega que ni dogmática ni constitucionalmente existe equivalencia entre participación y referéndum, ni aquélla se agota en éste. Así, del art. 149.1.32 CE se desprendería que sólo la vía del referéndum es la que la Constitución reserva al Estado; junto a ella pueden darse otras vías de consulta, como las mencionadas en el artículo impugnado, sustancialmente distintas del referéndum y menos reconocidas o prestigiadas, que no están reservadas a la competencia estatal y, por tanto, son disponibles para las Comunidades Autónomas si las asume el Estatuto, máxime cuando el precepto hace expresa salvedad de las competencias estatales.

Adicionalmente no cabría entender infringida la reserva estatal del art. 149.1.18 CE, pues el desarrollo de las normas básicas puede variar y, con él, la jurisprudencia.

63. a) En virtud del artículo 123 (Consumo), la Generalitat asume la competencia exclusiva en materia de consumo; y lo haría sin límite alguno, pues sus distintos apartados sólo concretarían algunas de las facultades incluidas en la competencia autonómica. Ello supone, para los recurrentes, una diferencia fundamental con el Estatuto anterior, que también hablaba de competencia exclusiva, pero con matizaciones y límites que ahora son implícitamente negados.

La jurisprudencia ha demostrado –continúa el recurso– que la defensa de los consumidores nunca podría ser objeto de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Dado que la defensa de los consumidores exige el ejercicio de competencias en muy diversas materias, incluidas muchas a las que sí se refiere explícitamente el art. 149.1 CE, las Comunidades Autónomas sólo podrían asumir aquella parte de la defensa de los consumidores que no esté comprendida en alguna de aquellas materias. La defensa de los consumidores no es, por tanto, a los efectos de la distribución de competencias, una materia unitaria, sino una política pública en la que confluyen diversas competencias (por ejemplo, en materia penal, civil y mercantil, sanidad), de las cuales sólo algunas de ellas son autonómicas (SSTC 15/1989, de 26 de enero; 62/1991, de 22 de marzo). En definitiva, es claro para los actores que las competencias para la defensa del consumidor no las tenía el Estado porque los Estatutos se las hubieran reconocido (por el juego del art. 149.3 CE), sino que más bien ocurría lo contrario: las ostentaba porque derivan directamente de la Constitución y los Estatutos eran constitucionales gracias a que, pese a atribuirse la competencia como exclusiva, lo hacían con tantas excepciones, salvedades y límites que en realidad se contradecían.

A continuación se detienen los recurrentes en el examen particularizado de los apartados a) y e) del art. 123 recurrido, subrayando, en cuanto al primero, la amplitud que se da a la exclusividad al proyectarla sobre todos los derechos del art. 28 del Estatuto (derechos de los consumidores y usuarios), comprendiendo así, por lo pronto, el derecho a la salud (art. 149.1.1, 10 y 16 CE y art. 139.2 CE). Y por lo que hace al apartado e) (regulación de la información en materia de consumidores y usuarios), se alega que es aceptable la competencia de la Comunidad Autónoma en los casos en que la información la suministren las Administraciones autonómicas, pero hay otra información que se garantiza imponiendo deberes a quienes ofrecen bienes y servicios en el mercado y respecto de la cual el Estado tiene amplias competencias derivadas directamente de la Constitución, por ejemplo en materia de etiquetado (art. 149.1.16 CE y STC 147/1996, de 19 de septiembre) y de información contractual o precontractual (art. 149.1.6 y 8 CE). En definitiva, la Generalitat puede tener competencias, y muy amplias, en el ámbito de la defensa de los consumidores, pero no una competencia exclusiva.

b) El Abogado del Estado sostiene que, respecto a la inconstitucionalidad del precepto en su conjunto, la propia demanda contesta a lo largo de sus alegaciones a los argumentos sobre este extremo cuando apunta, como conclusión, que las competencias para la defensa del consumidor no las tenía el Estado porque los Estatutos anteriores se las hubieran reconocido, sino porque derivan directamente de la Constitución, de suerte que era irrelevante la incompleta mención de las competencias estatales que limitaban la autonómica y que sí se recogían en el Estatuto de 1979. Es más, el anterior Estatuto era notoriamente incompleto en la fijación de los límites de la competencia autonómica, omitiendo probablemente los más importantes, a pesar de lo cual no se interpretó como una inconstitucional negación de los mismos. Se pone de relieve nuevamente en el escrito de alegaciones la confusión del recurso entre competencia exclusiva y competencia ilimitada, sosteniendo que las competencias se limitan recíprocamente, de forma que, ante la concurrencia de dos títulos sobre un objeto, el Tribunal ha de realizar el correcto encuadramiento competencial para delimitar la frontera entre ambos. Ello permitiría afirmar que todas las competencias autonómicas están potencialmente limitadas, por lo que no podría sostenerse la inconstitucionalidad de un precepto estatutario atributivo de competencias por el hecho de que no refleje expresamente las posibles competencias estatales potencialmente limitadoras.

De otro lado alega el representante del Gobierno que no se sabe si el consumo es una materia o una política, dado que el recurso no especifica qué entiende por cada categoría; aunque sí está claro que el art. 149.1 CE no incluye esta materia entre las reservadas al Estado,

y, por tanto, puede asumirse estatutariamente por las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). Tampoco parece, a juicio del Abogado del Estado, que la calificación como una u otra categoría tenga la menor relevancia constitucional, pudiendo afirmarse, como máximo, que el consumo sería una materia transversal, susceptible de entrar en concurrencia con otros títulos, y que será en el caso concreto cuando haya de decidirse cuál es la competencia prevalente.

Por lo que respecta a la impugnación de las letras a) y e) se denuncia que el recurso vuelve a incurrir en la misma confusión conceptual, remitiéndose a lo ya dicho anteriormente para contestar este punto. No obstante se razona que no cabe duda de que la competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios [letra a)] está limitada por las bases estatales en materia de sanidad siempre que esta competencia se ejerza conforme a la jurisprudencia. Lo mismo ocurriría con la competencia estatal en materia legislación civil y mercantil, pues estaría claro que, al amparo de la competencia autonómica sobre defensa de consumidores, no se pueden establecer nuevos derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil, pero sí podría instaurarse un sistema de garantías administrativas (STC 62/1991, de 22 de marzo).

En cuanto a la letra e) el error conceptual al que se ha hecho referencia habría provocado que el recurso reconozca la existencia de submaterias relativas a la información que estarían naturalmente encuadradas en la competencia autonómica, pero que se discuta el carácter exclusivo ante la existencia de otras submaterias relacionadas con la información que serían de competencia estatal. Lo que ocurriría en todos los ejemplos que cita la demanda es, simplemente, que en tales submaterias prevalece otro título competencial más específico que el general de consumo y, por tanto, su encuadramiento se hace en el título estatal y no en el general autonómico.

c) Por lo que se refiere al contraste con el art. 12.1.5 del Estatuto de 1979, se destaca por el Gobierno de la Generalitat que si dicho Estatuto ya incorporaba limitaciones y matizaciones, es evidente que el estatuyente de 2006 puede optar por una formulación distinta, de manera que cambie el nivel competencial de la Generalitat sin alterar para nada las competencias estatales. No sería correcto concluir que la falta de mención de las competencias estatales suponga su negación implícita.

Por otro lado alega el Ejecutivo autonómico la existencia de espacios de carácter pluridisciplinar propicios para que se establezcan políticas públicas globales (medio ambiente, vivienda, consumo...). Espacios en los que se puede incidir desde diferentes perspectivas sectoriales sin afectar a la titularidad de las distintas competencias. La hipotética colisión se resolverá determinando la norma prevalente en aplicación de los criterios jurisprudencialmente establecidos, sin que quepa sostener, como se hace en el recurso, que prevalecerán en todo caso las normas estatales, pues el art. 149.3 CE limita esa prevalencia a las materias que no hayan sido atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no siendo ése el supuesto del art. 123.

Además es evidente, para el Gobierno de la Generalitat, que el apartado a) del precepto no impide ni limita el ejercicio de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre sanidad o seguridad industrial. Tampoco la letra e) menoscaba ni interfiere en la regulación específica sobre información para sectores concretos de la competencia estatal y en relación con operaciones determinadas (v. gr. productos farmacéuticos). Se trata de normas sectoriales que deben convivir armónicamente con la más genérica relativa al consumo y, en caso de discrepancia, deberá prevalecer la norma más específica.

Por último se señala que en el recurso se admite una interpretación conforme del precepto, articulada sobre el alcance de la materia «consumo», a pesar de lo cual se interesa la declaración de inconstitucionalidad. Para el Gobierno de la Generalitat no es preciso delimitar ese alcance de la materia para descartar la inconstitucionalidad de un precepto que no atribuye una competencia excluyente de la eventual coincidencia en el espacio desde otros títulos competenciales materiales tanto estatales como autonómicos.

d) Afirma el Parlamento de Cataluña, en primer lugar, que no cabe entender que, por no citarlas expresamente, se estén negando las competencias estatales que, desde otros títulos materiales, pueden incidir en la materia de consumo y en la defensa de los consumidores y usuarios. Para la Cámara es cierto que el consumo es un espacio que puede regularse desde títulos materiales y competenciales diversos. Y una eventual colisión normativa debería resolverse determinando la norma prevalente en cada caso, atendiendo a los criterios establecidos por la jurisprudencia al respecto, sin que quepa decidir de antemano que las normas estatales prevalecerán siempre sobre las autonómicas. La competencia exclusiva que el art. 123 atribuye a la Generalitat en materia de consumo no sería excluyente, ni pretendería serlo, de la incidencia sobre el mismo espacio desde otros títulos competenciales materiales, tanto estatales como autonómicos.

64. a) El artículo 125 (Corporaciones de derecho público y profesiones tituladas) incurriría en sus apartados 1 y 2 en un exceso competencial determinante de su inconstitucionalidad. Aunque el Estatuto anterior calificaba de exclusiva la competencia de la Generalitat sobre colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, la jurisprudencia habría dejado claro que, sin perjuicio de otros títulos competenciales (singularmente, art. 149.1.1 CE), el Estado también dispone de competencias con directa incidencia en la materia (STC 20/1988, de 18 de febrero), lo que habría de suponer la inconstitucionalidad de la calificación como exclusiva de la competencia atribuida en el apartado 1 del precepto. Subsidiariamente, al menos la de la letra a), que extiende la competencia autonómica a «la regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como al régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario», y la de la letra b), en relación con la creación de tales corporaciones y la atribución de funciones, pues corresponde al Estado la regulación básica de esas cuestiones por ser reconducibles al art. 149.1.18 CE.

También sería inconstitucional el apartado 3 del art. 125, pues dispone que para que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación puedan «desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos generales a estas funciones» es preciso que medie el «previo acuerdo de la Generalitat con el Estado». Se limitarían con ello las competencias básicas del Estado para fijar las funciones de comercio exterior características de las Cámaras y los recursos camerales que deban afectarse a su cumplimiento (art. 149.1.18 CE) y se incidiría en el comercio exterior, de la exclusiva competencia del Estado (art. 149.1.10 CE). Por lo que hace al apartado 4, alegan los recurrentes que la caracterización como exclusiva de la competencia autonómica sobre el ejercicio de las profesiones tituladas y la definición de su contenido en los términos que se describen en sus letras a), b) y c) invade competencias del Estado ex art. 149.1.30 CE, sin que impida esa conclusión la referencia a los arts. 36 y 139 CE, recordándose la doctrina de la STC 122/1989, de 6 de julio. Para los actores la preservación de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, así como la incidencia de los servicios profesionales en la ordenación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), necesariamente requieren disponer de un mínimo común normativo de ámbito nacional que sólo el Estado puede establecer y garantizar en el marco del principio de unidad de mercado.

b) Respecto a la impugnación de carácter general del apartado 1 reitera el Abogado del Estado el argumento de que la asunción de una competencia como exclusiva no supone el desplazamiento de los restantes títulos que puedan incidir en la materia, remitiéndose a lo expuesto con anterioridad sobre esta cuestión.

En cuanto a las letras a) y b) afirma que el recurso carece del necesario desarrollo justificativo de la conclusión, añadiendo que, en cualquier caso, en el ejercicio de la competencia autonómica sobre estas corporaciones de Derecho público la Generalitat deberá respetar la legislación básica que el Estado pueda establecer. Éste, en ejercicio de su competencia exclusiva, puede «calificar a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho público en razón de su idoneidad para la consecución de fines de interés público», si bien «la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto» (STC 206/2001, de 22 de octubre, FJ 4). Respecto de los colegios profesionales, desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26, se tiene declarado que «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales». Y nada de esto cambiaría tras el precepto impugnado.

En cuanto a la impugnación del apartado 3, afirma el Abogado del Estado que el precepto no atenta contra el art. 149.1.10 CE, entendiendo que lo único que hace es recoger la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada, entre otras, en las SSTC 206/2001, de 22 de octubre (FJ 5), y 242/1999, de 21 de diciembre [FJ 16 a)]. De acuerdo con la jurisprudencia la Generalitat tiene competencias en materia de promoción de la actividad exterior que desarrollan las Cámaras, por lo que, conjugando tal competencia con el límite que impone la competencia del Estado, el apartado impugnado debería entenderse exclusivamente referido a la promoción de la actividad exterior que realizan las Cámaras y que es competencia de la Generalitat, estableciéndose en tal caso una forma de colaboración con el Estado, como titular de la competencia exclusiva sobre comercio exterior.

Aunque no se interpretara en el sentido expuesto, y se entendiera que el apartado 3 se extiende a la actividad cameral integrada en sentido estricto en el título de comercio exterior, no se produciría un desplazamiento de la competencia exclusiva del Estado, como sostiene la demanda. Así, la fórmula de colaboración que establece el precepto debería interpretarse de conformidad con la disposición adicional segunda, que, bajo la rúbrica «acuerdos con el Gobierno del Estado», resulta de evidente aplicación al caso. En definitiva, el Estatuto únicamente estaría incorporando un razonable mecanismo de cooperación, consustancial a nuestro Estado compuesto.

En relación con la impugnación general del apartado 4 alega el Abogado del Estado que el Estatuto de 1979 ya atribuía a la Generalitat competencia exclusiva en materia de «colegios profesionales y profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (art. 9.23). El actual Estatuto otorga a la Comunidad competencia exclusiva sobre «el ejercicio de las profesiones tituladas», y, además, «respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución». Como es sabido nunca se ha cuestionado la constitucionalidad del antiguo art. 9.23 del Estatuto de 1979, que atribuía a la Generalitat la materia en bloque, sin matices, por lo que, si no era inconstitucional el anterior régimen, parecería difícil cuestionar el actual art. 125.4, que limita la amplitud de los términos del precepto anterior.

Con inclusión de varias citas del FJ 8 de la STC 154/2005, de 9 de junio, invoca el Abogado del Estado la doctrina constante de este Tribunal sobre la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30 CE, conforme a la cual corresponde al Estado la creación de las profesiones tituladas, entendidas como aquellas para cuyo ejercicio se exige titulación superior, así como el establecimiento de las condiciones para la obtención de este título y su expedición o la homologación del que se hubiera expedido. Pues bien, la atribución competencial que hace el art. 125.4 a) no podría interpretarse desconectada de la cláusula limitativa general (con la obligación de respetar «las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales»), que se proyecta sobre cada una de las submaterias específicamente incluidas en el título, por lo que la expresión habría de ser entendida en el sentido de incorporar al Estatuto la citada doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia estatal derivada del art. 149.1.30 CE. De esta forma, el respeto que propugna el precepto a las normas sobre titulaciones profesionales sólo podría significar que al Estado le sigue correspondiendo la definición de las profesiones tituladas, el establecimiento de las condiciones de obtención del título y, en su caso, la expedición u homologación del mismo. A partir de ahí comenzaría la competencia autonómica, que podría establecer requisitos para el ejercicio de actividades profesionales siempre y cuando ostente la competencia material sobre el sector en que se integra dicha actividad, tal y como tiene declarado el Tribunal Constitucional (por todas, STC 154/2005, de 9 de junio).

c) El Gobierno de la Generalitat afirma que el precepto ofrece más matizaciones que el art. 9.23 del Estatuto de 1979 porque las competencias autonómicas no son ahora sólo exclusivas, sino que en determinados extremos se configuran como compartidas. Concretamente los elementos nucleares de las figuras presentan este carácter compartido en el apartado 2, no impugnado. El apartado 1 contiene funciones, en ocasiones meramente ejecutivas, que cubren diversos aspectos de estas organizaciones que quedan situados, en todo caso, en el marco determinante que quedará establecido en virtud de las competencias nucleares aludidas en el párrafo 2. Esta previsión respetaría la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE en virtud de ese párrafo segundo, si bien se advierte que la evolución de la doctrina constitucional (desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, a la STC 330/1994, de 15 de diciembre) ha relativizado el alcance de lo básico al entender que en la distinción entre la ordenación de la materia y la de otras actividades relacionadas con ella existen diferencias que permiten un menor rigor en la apreciación de lo básico. Por tanto la asimilación parcial de estas corporaciones a las Administraciones públicas obliga a una aplicación ponderada de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE.

Con el apartado 3 –continúa el escrito de alegaciones– lo que pretende el estatuyente es que las entidades bajo la tutela autonómica no puedan asignar ni prever funciones o utilización de fondos para comercio exterior sin el consentimiento de la Administración competente, que es la estatal. Por lo tanto no obliga al Estado, ni condiciona o supedita su actuación a que la Generalitat muestre su conformidad, sino que encauza convenientemente el ejercicio de la competencia estatal sobre la actividad con la competencia autonómica sobre las entidades que la realizan.

Respecto del apartado 4 se recuerda que el art. 9.23 del Estatuto de 1979 otorgó a la Generalitat competencia exclusiva en materia de profesiones tituladas. La exclusividad lo es aquí respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los arts. 36 y 139 CE, de modo que el alcance de la regulación autonómica quedará modulado por el contenido de las normas estatales en estas materias.

d) Comienza reconociendo el Parlamento de Cataluña que el precepto ha supuesto un cambio profundo en el reparto de competencias en la materia, pues tal ha sido precisamente la finalidad de la aprobación de un nuevo Estatuto, que ha optado por atribuir a la Generalitat determinadas submaterias que la Constitución no atribuye, respetando las competencias y las materias atribuidas al Estado.

La Constitución no atribuye al Estado la competencia sobre colegios profesionales. Sin embargo la jurisprudencia ha concretado esta atribución otorgando al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, unas limitadas funciones en la elaboración de las bases de dichas corporaciones en la medida en que son Administraciones públicas. Así, a la vista tan sólo del apartado 1 del art. 125 del Estatuto, no podría deducirse que el régimen de colegiación quede englobado en el ámbito competencial exclusivo de la Generalitat, teniendo en cuenta que el apartado 2 establece la competencia compartida sobre el establecimiento de los requisitos para ser miembro de los colegios. Este segundo apartado atribuye, pues, a la Generalitat la competencia compartida sobre la definición de las corporaciones relacionadas y sobre los requisitos para crearlas y ser miembro de ellas, que son los elementos nucleares de la regulación. Con ello se respetaría la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional sobre la aplicación a dichas corporaciones de la competencia exclusiva que atribuye al Estado el art. 149.1.18 CE. Es en el marco así establecido en el que deberán ejercerse las submaterias contenidas en el apartado 1 del artículo.

El art. 125.3, por su parte, establecería una mera participación de la Generalitat que, a juicio de la Cámara, no puede entenderse que dificulte el ejercicio de la competencia del Estado en la fijación de unas muy limitadas bases sobre las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, conforme a la STC 206/2001, de 22 de octubre. Tampoco la participación de la Generalitat que establece el artículo impugnado empecería a la competencia del Estado en materia de comercio exterior, que se respetaría en su integridad, pues la dirección y control estatales no impiden que también cada Comunidad Autónoma dirija y controle el funcionamiento de las Cámaras de Comercio radicadas en aquélla en el cumplimiento de estas tareas promocionales del comercio exterior (STC 206/2001, de 22 de octubre, FJ 5, in fine).

En relación con el art. 125.4, en el escrito de alegaciones se aduce que las profesiones tituladas constituyen una materia que la Constitución no atribuye al Estado; el nuevo Estatuto de Autonomía, en cambio, la atribuye a la Generalitat, si bien respetando expresamente la competencia del art. 149.1.30 CE sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Que haya determinada conexión material entre esta competencia y las funciones ahora atribuidas a la Generalitat no ocultaría la obviedad de que se trata de materias distintas.

65. a) Se impugna el artículo 126.2 (Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social) por cuanto establece la competencia compartida de la Generalitat sobre «la estructura, la organización y el funcionamiento de las entidades de crédito que no sean cajas de ahorro, de las cooperativas de crédito y de las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y de las entidades físicas y jurídicas que actúan en el mercado asegurador…, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos fijados en las bases estatales». Su inconstitucionalidad resultaría de la circunstancia de que se reducen las bases del Estado a «principios, reglas y estándares mínimos», ignorándose que las bases pueden fijarse en normas reglamentarias y de carácter ejecutivo (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre).

b) El Abogado del Estado se remite en este punto a sus alegaciones en relación con el art. 111 del Estatuto (antecedente 53)

c) Alega el Ejecutivo catalán que el precepto se impugna partiendo de una lectura que altera su sentido. Para el Gobierno de la Generalitat el art. 126 admite que en la materia que nos ocupa las bases estatales pueden presentar un nivel de concreción superior al establecido en el art. 111 del Estatuto con carácter general, previéndose que puedan consistir, también, en reglas (reglamentos) y estándares mínimos (actos ejecutivos) fijados por el Estado. Se trataría, por tanto, de una concreción de la excepción que se contempla en el propio art. 111 y que resultaría plenamente constitucional.

d) Los Letrados del Parlamento de Cataluña señalan que los actores no indican cuál es el precepto constitucional infringido, sin perjuicio de que pueda inferirse que se trata de las competencias que el art. 149.1.11 y 13 reserva al Estado. A propósito de ello el escrito reitera las consideraciones acerca de que si en algún momento, durante la vigencia del Estatuto de Cataluña de 1979, se ha podido considerar que la legislación básica desempeñaba funciones de delimitación competencial, dichas funciones no derivaban del carácter básico de la legislación, sino de la eventual remisión a la legislación básica que el Estatuto de 1979 formulaba. El nuevo Estatuto pretendería evitar, mediante una descripción pormenorizada del ámbito de las competencias propias, que la eventual remisión a la legislación básica permita un vaciado de contenido de la competencia autonómica. Para ello sería legítimo que el Estatuto establezca, en esta materia concreta y para la Comunidad Autónoma de Cataluña, una delimitación del alcance que puedan tener las bases estatales, sin perjuicio de que la dicción del art. 126.2 ni menoscaba ni reduce el ámbito competencial del Estado establecido en el art. 149.1.11 y 13 CE. A este respecto la doctrina de la STC 197/1996, de 28 de noviembre, sería clara respecto a la necesidad de permitir las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia entonces en cuestión y al carácter absolutamente excepcional y provisional en el tiempo que tiene la posibilidad de considerar básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases.

66. a) El artículo 127 (Cultura) atribuye a la Generalitat en su apartado 1 una competencia exclusiva que comprende, en todo caso, determinadas actuaciones relativas a actividades artísticas y culturales, patrimonio cultural, archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural y fomento de la cultura. La exclusividad de la competencia habría de corregirse en atención a lo dispuesto en el art. 149.2 CE y a la reiterada jurisprudencia en la línea de que las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura se ordenan en régimen de concurrencia (STC 49/1984, de 5 de abril). Pasando al examen particular del contenido de este apartado 1, alegan los actores, en primer lugar, que la inclusión en la competencia exclusiva de la Generalitat de «las medidas de protección de la industria cinematográfica [letra a), segundo] no puede excluir el ejercicio de la que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE (así, STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 1). Igualmente la inclusión de «la calificación de las películas y los materiales audiovisuales en función de la edad y de los valores culturales» [letra a), tercero] supondría un exceso a la luz de la STC 87/1987, de 2 de junio, que reconoce al Estado la competencia para calificar determinadas películas como de «arte y ensayo» o identificarlas con el signo «X». En cuanto al fomento de la cultura, extender la competencia exclusiva autonómica a «la proyección internacional de la cultura catalana» [letra d), tercero] supone, para los actores, ignorar la doctrina de la STC 165/1994, de 26 de mayo, en relación con el límite que suponen el ejercicio del ius contrahendi en el ámbito internacional o la política exterior del Estado.

En relación con el apartado 2 del precepto se alega que en él se configura como competencia ejecutiva de la Generalitat la gestión de los archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural de titularidad estatal situados en Cataluña y cuya gestión no se reserve expresamente el Estado, incluyéndose en ella, «en todo caso», sin perjuicio de lo que resulte del alcance dado a las competencias ejecutivas en el art. 111, ya recurrido, «la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal». Este último inciso sería inconstitucional, por cuanto excede del estricto concepto de gestión al que se refiere el art. 149.1.28 CE, que es la norma que hace posible la intervención autonómica en un ámbito de la exclusiva competencia estatal, y que ha sido perfilado en la STC 17/1991, de 31 de enero.

En conexión directa con la competencia del Estado en materia de archivos se impugna también la disposición adicional decimotercera (Fondos propios y comunes con otros territorios), que, para los demandantes, establece una competencia autonómica que desconoce la competencia exclusiva del Estado referida al Archivo de la Corona de Aragón y al Archivo Real de Barcelona. No cabría que la unidad de un Archivo como el de la Corona de Aragón se rompa por decisión estatutaria, integrando una parte del mismo en el sistema de archivos de Cataluña. Así lo haría la Ley catalana 10/2001, que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, como también lo han sido otras Leyes autonómicas del mismo tenor.

El apartado 3 del art. 127 exige el acuerdo previo con la Generalitat «en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales», y dispone que los Gobiernos del Estado y de la Generalitat articulen «fórmulas de colaboración y cooperación mutuas conforme a lo previsto en el Título V» para el caso de las actividades estatales en relación con la proyección internacional de la cultura. De este modo se condiciona, a juicio de los actores, el ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.2 CE, así como las que el art. 149.1.28 CE le reconoce para invertir o actuar en las instituciones culturales de las que es titular, desconociéndose también la competencia de autoorganización de la Administración General del Estado. Sin olvidar que, de acuerdo con la jurisprudencia, la competencia estatal en materia de cultura incluye la actividad genérica de fomento y apoyo a las manifestaciones culturales (STC 71/1997, de 10 de abril). En fin, la previsión impugnada desvirtuaría la esencia del principio de colaboración institucional, situando a la Generalitat en una posición de superioridad.

b) El Abogado del Estado sostiene, en relación con el apartado 1, que el Estatuto de 1979 ya consideró competencia exclusiva de la Comunidad la «cultura» (art. 9.4), sin que se discutiera la constitucionalidad del precepto, que incluso dio pie a la jurisprudencia que se invoca como conculcada, y sin que el nuevo Estatuto haya introducido novedad alguna, por lo que no habría duda de su constitucionalidad. En cualquier caso la cultura no está incluida entre las competencias que se reserva con carácter exclusivo el Estado en el art. 149.1 CE, sino que se menciona en el apartado 2 del mismo precepto.

Como es sabido –continúa el escrito de alegaciones–, el Tribunal ya ha tenido ocasión de hacer una interpretación conforme de la asunción por Cataluña de competencias exclusivas en materia de cultura (art. 9 EAC de 1979) teniendo en cuenta el mandato del art. 149.2 CE, a partir del cual ha declarado que corresponde al Estado la preservación del patrimonio cultural común, así como lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias, pudiendo desempeñar también una actividad genérica de fomento y apoyo a las diversas manifestaciones culturales (STC 71/1997, de 10 de abril, FJ 3). El precepto impugnado sería susceptible de la misma interpretación conforme.

En cuanto a la letra a), segundo, el recurso volvería a incurrir en la misma confusión entre competencia exclusiva e ilimitada. Así, seguiría estando plenamente vigente la doctrina que recuerda cómo el cine tiene una innegable dimensión cultural, pero es una materia polifacética en la que se entrecruzan diversos títulos susceptibles de incidir en la misma dentro de sus límites, entre ellos el que cita la demanda del art. 149.1.13 CE (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 1).

Por lo que se refiere al apartado tercero de la letra a) destaca el Abogado del Estado que la STC 87/1987, de 2 de junio, pone de relieve que, ya con el antiguo Estatuto, el Tribunal Constitucional declaró que, con carácter general, la calificación del material audiovisual era competencia autonómica, bien bajo la rúbrica «espectáculos» (art. 9.31), o bien en el ámbito del sector del «ocio» (art. 9.29), sin que ningún precepto de la Constitución reservara al Estado la competencia controvertida. Suprimida en el actual Estatuto la referencia a los títulos «ocio», que se sustituye por «tiempo libre» (art. 134), y «espectáculos», sería lógico el encuadramiento de la competencia específica en cultura, dada la evidente dimensión cultural de la materia. En la propia Sentencia se matizó que la calificación de las películas como de «arte y ensayo» o como «X», «en atención al ordenamiento actual de esta materia», debía corresponder al Estado, dado que llevaba aparejada una serie de efectos fiscales sobre tributos estatales que exigían una aplicación uniforme, de acuerdo con los artículos 149.1.1 y 31.1 CE. El precepto estatutario se limitaría a recoger la doctrina expuesta, atribuyendo a la Generalitat la competencia general que ya le reconocía la doctrina del Tribunal, competencia que no es ilimitada, de forma que, en el caso de que el Ordenamiento vigente ligue a la calificación de una película como de «arte y ensayo» o como «X» consecuencias sobre tributos estatales, prevalecería la competencia estatal al concurrir conexiones relevantes de otro tipo.

En la impugnación del apartado tercero de la letra d) incurriría la demanda en el mismo error, pues la competencia de la Generalitat, por muy exclusiva que sea, termina donde empiezan las restantes competencias. De esta manera, cuando una actividad de proyección suponga el ejercicio del ius contrahendi, el título relevante será el de relaciones internacionales y no el de promoción cultural.

En cuanto al apartado 2 entiende el Abogado del Estado que, frente a lo que se alega en la demanda con invocación de la STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 19 (que se fundamentó en el art. 11 del Estatuto de 1979), el precepto impugnado debe interpretarse ahora en relación con el nuevo art. 112, por lo que se remite a lo dispuesto sobre la constitucionalidad de la asunción de potestades reglamentarias por la Comunidad en desarrollo de normas legales o administrativas estatales (antecedente 53).

Se analiza también aquí la impugnación de la disposición adicional decimotercera, que en la demanda se relaciona con el art. 127, reconociendo que está pendiente de resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 2521/2002 contra el art. 20.1, letras a) y f) de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos. Sin embargo habría que tener en cuenta el distinto alcance de la previsión estatutaria y de la Ley 10/2001, ya que ésta integra la totalidad del archivo, como unidad orgánica, en el sistema catalán, sometiéndolo a las previsiones de la propia Ley y, en particular, a las de los arts. 21 a 25, mientras que el Estatuto únicamente contempla la integración en el sistema catalán de los fondos propios de Cataluña existentes en los archivos que menciona la disposición. La eficacia de esta previsión exigiría, en primer lugar, una decisión del titular de la competencia sobre los archivos, que, indiscutiblemente, es el Estado, y, posteriormente, un acto de ejecución consistente en la determinación de los fondos propios de Cataluña a que se refiere la disposición. Manteniéndose dentro de su papel, el Estatuto no especificaría cómo haya de efectuarse tal determinación, correspondiendo nuevamente al titular de la competencia, esto es, al Estado, el establecimiento del procedimiento, de los criterios y los requisitos que deban seguirse para efectuar tal concreción. En definitiva, sería una norma estatutaria cuya eficacia exige de actuaciones del titular de la competencia, sin que condicione a éste, ni en el hecho de la integración, ni en el procedimiento o requisitos para la misma.

Por otro lado señala el Abogado del Estado que la disposición estatutaria no presta cobertura a la Ley 10/2001, dado que sólo prevé una eventual integración de ciertos fondos en el sistema de archivos y no permite considerar la totalidad del archivo como parte del mismo ni someterlo a concretas potestades de intervención, como resultaba de aquella Ley. Subsistiría, por tanto, a juicio del representante del Gobierno del Estado, la controversia planteada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2521/2002.

Por lo que hace al apartado 3 afirma el Abogado del Estado que ya se ha visto anteriormente que el propio Estatuto especifica cómo deben entenderse aquellos supuestos en que se exige un acuerdo previo con la Generalitat, como ocurre con el inciso impugnado del presente apartado, estableciendo la disposición adicional segunda que, cuando la postura de la Generalitat sea determinante y el Estado no acoja su criterio, basta para apartarse de él con que lo motive ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. En suma, no podría entenderse que se produzca un desplazamiento de la capacidad decisoria, sino que se establece una fórmula de cooperación consistente en el deber de información sobre la inversión, audiencia a la Generalitat y, en caso de discrepancia con el criterio de ésta, motivación de la decisión que adopte el Estado. Así interpretado el precepto no se produciría la vulneración aducida de contrario.

c) El Gobierno de la Generalitat sostiene que la calificación estatutaria de la competencia como exclusiva no supone negar al Estado toda actuación en materia de cultura que vaya más allá de los títulos específicos de que dispone. Así en el art. 114.2 del Estatuto se reconoce la función de fomento y en el art. 127.3 se alude a las inversiones en bienes e infraestructuras culturales. Por lo que específicamente hace al art. 149.2 CE debe entenderse, a juicio del Ejecutivo autonómico que capacita al Estado sólo para llevar a cabo, de forma subsidiaria, actuaciones complementarias de las realizadas por la Generalitat, y siempre en colaboración con ésta (STC 49/1984, de 5 de abril), por lo que la definición de la competencia autonómica como exclusiva no sería inconstitucional.

La competencia para la adopción de medidas para la protección de la industria cinematográfica [art. 127.1 a), segundo] sería perfectamente compatible con el respeto a la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía. A su vez el art. 127.1 a), tercero, no pretendería atribuir a la Generalitat la determinación y aplicación del régimen fiscal, sino únicamente la función de identificación de las películas y el material audiovisual que debe ser objeto de calificación, también en los casos en los que esa calificación tenga trascendencia fiscal. La proyección internacional de la cultura catalana [art. 127.1 d), tercero] se encuentra, en todo caso, para el Gobierno catalán, sometida a los límites que con carácter general se establecen en el art. 193 del Estatuto para la acción exterior de la Generalitat, por lo que no interferiría en la competencia estatal para las relaciones internacionales.

Con respecto al art. 127.2 se alega por el Ejecutivo catalán que la asimilación entre las facultades de gestión de los archivos, bibliotecas, museo y centros de depósito cultural de titularidad estatal, y el contenido que deriva de la calificación de una competencia como ejecutiva no permite concluir que la potestad reglamentaria no se incluye entre las funciones propias de este tipo de competencias. Estaríamos ante una especificación de la regla general contenida en el art. 112 del Estatuto, por lo que no habría extralimitación competencial. Además se hace notar que también la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye la potestad reglamentaria entre las facultades que la Comunidad Autónoma puede ejercer en los centros culturales de titularidad estatal.

Tampoco la colaboración y cooperación que prevé el art. 127.3 podría estimarse inconstitucional. Se trataría, una vez más, de la necesidad de colaboración que dimana del principio de lealtad constitucional. Al negarse validez al requisito del acuerdo previsto entre el Estado y la Generalitat para las inversiones estatales se estaría ignorando la exigencia de que esas actuaciones se lleven a cabo de acuerdo con las Comunidades Autónomas, contenida en el art. 149.2 CE. Y también la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye una previsión similar.

Por lo que hace a la disposición adicional decimotercera alega el Gobierno de la Generalitat que el art. 149.1.28 CE no impide al Estado incorporar en una ley orgánica previsiones que comporten la disposición sobre una parte del contenido que anteriormente se integraba en un archivo de su titularidad, siempre que ello no afecte a la unidad documental del archivo. La disposición no modificaría las previsiones estatutarias que prevén la presencia de otras Comunidades Autónomas en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. Tras recordar la evolución histórica del Archivo de la Corona de Aragón se apunta que, en tanto las Comunidades Autónomas de Aragón, Valencia e Illes Balears tienen competencia efectiva para la gestión de los Archivos Reales y de los Archivos históricos provinciales, en el caso de Cataluña la atribución de esa gestión requiere la separación entre los fondos que afectan sólo a Cataluña y aquellos otros que pertenecerían a la Corona de Aragón, y sobre los cuales las cuatro Comunidades Autónomas tienen reconocidas facultades de gestión, pues hasta la fecha ambos fondos documentales se hallan entremezclados. Esta separación de fondos no afectaría a las previsiones estatutarias sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del Archivo, puesto que sólo respecto de la documentación referida a ese patrimonio documental común de la Corona de Aragón se prevé la participación de las Comunidades Autónomas que integraban los territorios de ésta.

d) La representación del Parlamento de Cataluña señala, en primer lugar, que el recurso vulnera en este punto lo dispuesto en el art. 33.1 LOTC por incluir una petición genérica y en cierto modo abstracta sin fundamentarla de forma pormenorizada. En consonancia con ello considera que tan sólo resulta admisible el recurso en lo referente al primer párrafo del art. 127.1 «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de cultura. Esta competencia exclusiva comprende en todo caso»; en la letra a) del art. 127.1 el texto: «las medidas de protección de la industria cinematográfica» incluido en el epígrafe segundo; de la letra a) del art. 127.1: «La calificación de las películas y los materiales audiovisuales en función de la edad y de los valores culturales» incluido en el epígrafe tercero. De la letra d) del art. 127.1 el epígrafe tercero relativo a «La proyección internacional de la cultura catalana».

Entrando en el fondo, las alegaciones de la Cámara resumen el reparto competencial en lo referente a la materia de cultura y concluyen que la exclusividad predicada del art. 127.1 en materia de cultura, con expresa mención de las submaterias que se engloban en la [letra a)], el patrimonio cultural [letra b)], los archivos, las bibliotecas, los museos y otros centros de depósito cultural que no son titularidad estatal [letra c)], y el fomento de la cultura [letra d)] en ningún caso contravienen la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.28 CE ni lo establecido en el art. 149.2 CE precisamente por su virtualidad para coadyuvar a la definición del contenido del bloque de la constitucionalidad. No puede decirse, a juicio del Parlamento, que todas las competencias incluidas en el precepto impugnado sean concurrentes, cualidad que el Tribunal ha atribuido exclusivamente a la relativa al fomento de la cultura (art. 148.1.17 CE).

En cuanto a la competencia que el Estatuto atribuye a la Generalitat en el art. 127.1 para la protección de la industria cinematográfica habría que tener en cuenta que en ningún caso se trata de proteger a la industria cinematográfica en general, sino solamente a la actividad cinematográfica que se lleve a cabo en Cataluña, sin excluir por ello las posibles medidas de protección que pueda dictar el Estado en uso de la competencia del art. 149.1.13 CE para regular el mercado cinematográfico. La competencia para la calificación de las películas y los materiales audiovisuales en función de la edad y de los valores culturales no tendría nada que ver con la competencia estatal en materia de política fiscal, pues el legislador estatuyente no habría querido atribuir a la Generalitat la capacidad de elaborar ninguna política fiscal especial en esta materia. Finalmente el epígrafe relativo a la proyección internacional de la cultura catalana no invadiría la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, que no puede ser interpretada de manera tan extensiva. El escrito de alegaciones se refiere a copiosa jurisprudencia respecto a que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3) y a circunscribir el título relaciones internacionales a relaciones entre sujetos internacionales que son regidas por el Derecho internacional

(STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5). Con ello concluye que la competencia incluida en el apartado tercero relativo a la proyección internacional de la cultura catalana del art. 127.1, letra d), es plenamente constitucional al no interferir en el titulo competencial constitucionalmente establecido a favor del Estado ex art. 149.1.3 CE, ya que el precepto impugnado no tiene ninguna conexión material con el concepto relaciones internacionales tal y como se ha interpretado por la jurisprudencia.

El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña aborda conjuntamente la impugnación contra el art. 127.2. y la disposición adicional decimotercera. Al respecto cuestiona el valor de la STC 17/1991, de 31 de enero, para juzgar la posible constitucionalidad del art. 127.2, ya que el sentido de su pronunciamiento se efectuó a partir de un bloque de la constitucionalidad que actualmente ha cambiado su configuración material, de modo que el único parámetro de constitucionalidad válido lo constituirían los preceptos constitucionales relacionados. Analizándolos, la representación del Parlamento considera que la competencia relativa a la gestión del art. 127.2 goza de plena cobertura constitucional al no interferir en el titulo competencial constitucionalmente establecido a favor del Estado ex art. 149.1.28 CE y al tratarse de una potestad que, en los términos del art. 149.3 CE, no ha sido atribuida expresamente al Estado por parte de la Constitución.

Por conexión material defiende también el Parlamento la constitucionalidad de la disposición adicional decimotercera. Argumenta la Cámara que, al margen de que esta disposición no supone una ruptura de la unidad de archivo ni el desmantelamiento de archivos de titularidad estatal, no cabe negar que, si fuese así, el legislador estatuyente tendría la potestad para decidir en torno al modo de gestionar el referido Archivo, dentro del marco constitucional que ofrece el art. 149.1.28 CE, que otorga la posibilidad de que las Comunidades Autónomas gestionen los archivos de titularidad estatal. A juicio del Parlamento el recurso parte en este punto del error de considerar que un Estatuto es una ley autonómica. En todo caso la disposición adicional impugnada no cuestionaría en modo alguno la titularidad estatal del Archivo de la Corona de Aragón, toda vez que, de conformidad con la Constitución, el régimen jurídico de los archivos de titularidad estatal debe ser establecido por la legislación del Estado en uso de su competencia exclusiva ex art. 149.1.28 CE, y de acuerdo con ello la disposición estatutaria sería plenamente respetuosa con su contenido.

El primer inciso del apartado 3 del art. 127 tampoco vulneraría el marco constitucionalmente garantizado. El requisito del acuerdo previo de la Generalitat pretendería respetar la colaboración entre las diferentes Administraciones públicas afectadas. Las competencias estatales garantizadas por los arts. 149.1.28 y 149.2 CE no podrían verse afectadas porque se contemple el acuerdo de la Generalitat en tanto que Administración del territorio donde se lleva a cabo la inversión.

67. a) Del artículo 128 (Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad) se impugnan, en primer lugar, el apartado 1 a), que, atribuye a la Comunidad Autónoma, respetando el art. 149.1.13 CE, «la competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad», lo que incluye «el régimen jurídico de creación y funcionamiento», que comprende, a su vez y entre otras cuestiones, «la determinación de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones, así como los derechos y las obligaciones que se derivan». Entienden los demandantes que dicha determinación debería reconducirse a la competencia estatal resultante del art. 149.1.13 CE, como se ha hecho en el caso del vino (Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino).

En relación con el «régimen de organización administrativa de la denominación de origen, o mención de calidad, referida tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización», alegan los recurrentes que la competencia atribuida al respecto en el apartado 1 d) desconoce la del Estado ex art. 149.1.18 CE para regular con carácter básico diversos aspectos de los consejos reguladores, como su creación, disolución o régimen de funcionamiento.

Por último, el inciso final del apartado 3 prevé la participación de la Generalitat «en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión» en el supuesto de que el territorio de una denominación supere los límites de Cataluña. Previsión que no se compadece con lo declarado en la STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4, para los casos de supraterritorialidad.

b) Señala el Abogado del Estado que si la demanda fuese consecuente con su planteamiento de partida tendría que prescindir del propio argumento impugnatorio que ofrece contra el apartado 1 a), porque el reconocimiento expreso que en dicho apartado se recoge en cuanto a la incidencia de la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE haría desaparecer cualquier duda de inconstitucionalidad. Por otro lado la habilitación del art. 148.1.7 CE tendría actualmente su plasmación en los arts. 116 y 128 del Estatuto, que reconocen la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de agricultura y ganadería y denominaciones de origen y otras menciones de calidad.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las reglas de distribución competencial en materia de denominaciones de origen en la STC 112/1995, de 6 de julio, en la que se concluye afirmando que el Estado no puede utilizar su facultad de ratificación de los reglamentos, a los estrictos efectos de asumir su defensa en los ámbitos nacional e internacional, para condicionar su aprobación definitiva por Comunidades Autónomas que, como la Generalitat, poseen competencia exclusiva. La filosofía de la colaboración obligaría a pensar que la intervención del Estado debe ser necesariamente subsidiaria del ejercicio autonómico de las competencias, en este caso normativas, y no puede llegar hasta su sustitución donde no resulte enteramente imprescindible. Asimismo en la Sentencia se hace referencia a la ordenación general de la economía como límite expreso a la asunción estatutaria de competencias en la materia, que permite operar al Estado sobre determinados sectores siempre que no vacíe de contenido las competencias autonómicas. De esta forma la correcta delimitación entre las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma catalana habría de hacerse partiendo del alcance de esta competencia estatal de ordenación general de la economía, pues la competencia autonómica debe soportarla hasta su límite constitucional. Así lo entendería el art. 128 impugnado, que, al proclamar el respeto al principio de unidad económica que la Constitución establece para toda España, atiende a las exigencias de un tratamiento uniforme del mercado vitícola.

Y es que –se reitera una vez más– no puede identificarse la exclusividad competencial con la ausencia de límites, por lo que no resultaría aceptable la contradicción en que los recurrentes entienden que incurre el art. 128.1 al calificar como exclusiva la competencia y reconocer al mismo tiempo la incidencia en ella de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. Concretamente la determinación de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones, texto incluido en la competencia exclusiva autonómica, deberá llevarse a cabo respetando tanto la legislación básica dictada por el Estado como la coordinación que el mismo ejerza al amparo del precepto constitucional.

El aspecto que el apartado 1 d) incluye en la competencia exclusiva de la Generalitat queda sometido implícitamente en su ejercicio a los límites resultantes de otras cláusulas atributivas de competencias, como pueden ser los derivados de la competencia del art. 149.1.18 CE. Ahora bien, cabría entender incursa la submateria de este apartado en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, que permite la configuración de la propia estructura administrativa autónoma a todos los niveles. (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

En la impugnación del apartado 3 se olvidan los recurrentes, a juicio del Abogado del Estado, de que la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes ha de verse modulada por el principio general de colaboración, inherente a la propia naturaleza del régimen autonómico, exigido por la propia estructura compuesta del poder estatal y que, por tanto, debe presidir el funcionamiento del Estado de las autonomías. El ámbito natural de virtualidad del principio de colaboración se encuentra en el campo de las relaciones producidas por el ejercicio competencial, configurándose como un límite a la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes, sin que sea preciso justificarlo en preceptos concretos (STC 18/1982, de 4 de mayo). Pues bien, el término «participa» permite la adopción de múltiples formas que lleguen a satisfacer la mencionada colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin someter su ejercicio a unos requisitos y condicionantes determinados, bastando cualquier técnica o forma de participación, a determinar por el Estado, que permita prevenir disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias y preserve la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación. Así, el inciso impugnado no predeterminaría ni la forma ni los efectos de la participación de la Generalitat en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión cuando el territorio de la denominación supere los límites de Cataluña, ni produciría desplazamiento competencial alguno, tan sólo se limitaría a establecer dicha participación como mecanismo cooperativo que el art. 115.2 del Estatuto ya anunciara. En definitiva, este punto del precepto estatutario sólo podría entenderse como la decisión de la Generalitat de participar en los órganos de la denominación, siempre que la posibilidad esté prevista en la legislación específica y sin vincular a futuros legisladores estatales a establecerla.

c) El Gobierno de la Generalitat, por su parte, rechaza que la calificación de la competencia como exclusiva suponga desconocimiento alguno del título que ostenta el Estado ex art. 149.1.13 CE. Concretamente, respecto del apartado 1 a), sostiene el Ejecutivo autonómico que este título constitucional no permite al Estado dictar, frente a lo que pretenden los recurrentes, la normativa básica en materia de

denominaciones de origen (entre otras, STC 112/1995, de 6 de julio), ámbito en el que existe un amplio marco comunitario que delimita y precisa cuáles pueden ser las categorías de protección.

En cuanto al apartado 1 d) se recuerda que el legislador estatal nunca ha entendido que la regulación de los órganos de control de las denominaciones de origen previstos en la normativa comunitaria, que pueden constituirse como servicios de control designados o como organismos privados autorizados al efecto, deba incluirse dentro de las competencias relativas al régimen jurídico de las Administraciones públicas. Se trataría, simplemente, de la necesidad derivada de la normativa comunitaria europea de establecer mecanismos de control, dada la especial protección de que disponen los productos amparados por una denominación u otra indicación de procedencia.

Por último alega el Gobierno de la Generalitat que en el inciso final del art. 128.3 se reconoce la posibilidad de participación de la Comunidad Autónoma, nuevamente sin concretar ningún procedimiento de participación ni los efectos de la misma. Por los términos empleados no podría hablarse de vinculación al legislador estatal y se trataría de una proyección más del principio de participación.

d) A juicio del Parlamento de Cataluña, nada cabe objetar a la calificación de la competencia aludida como exclusiva si junto a ella se reconoce el límite para el ejercicio de las competencias de la Generalitat, cuando recaen sobre un sector económico, vinculado al título competencial de que dispone el Estado para determinar las bases y la coordinación de la planificación general de la economía. La calificación de una competencia como exclusiva es perfectamente compatible con el reconocimiento de la incidencia en ese ámbito material de las competencias estatales que deben ser respetadas por la Generalitat.

La letra a) del apartado 1 del art. 128 no incidiría en un ámbito de competencia estatal, puesto que el título del que dispone el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE no le habilita para dictar la normativa básica en materia de denominaciones de origen (STC 112/1995, de 6 de julio). La letra d) del apartado 1 no desconoce, para el Parlamento, la competencia estatal para regular los aspectos básicos de los consejos reguladores, pues el legislador estatal nunca ha entendido que la regulación de los órganos de control de las denominaciones de origen previstos en la normativa comunitaria, que pueden constituirse como servicios de control designados u organismos privados autorizados a tal efecto, deban incluirse dentro de las competencias relativas al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Por su lado el inciso final del apartado 3 del art. 128 sólo reconoce la posibilidad de participación de la Generalitat, sin referencia concreta a ningún procedimiento de participación ni a los efectos de la participación, de modo que no se vincula al legislador estatal. Se trataría de una manifestación del principio de participación propio de todo Estado compuesto.

68. a) Mediante el artículo 129 (Derecho civil) se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre Derecho civil, con la excepción de las materias reservadas al Estado por el art. 149.1.8 CE. El tenor literal de ambos preceptos permite concluir, a juicio de los recurrentes, su absoluta contradicción. Las competencias que el art. 149.1.8 CE reserva al Estado lo son «en todo caso», lo que no significa que el resto pueda ser asumido por las Comunidades Autónomas. El punto de partida del precepto sería que la legislación civil corresponde al Estado, admitiendo una excepción a favor de los derechos forales o especiales y, finalmente, una excepción a la excepción. El precepto recurrido, por el contrario, convertiría en regla lo que allí es excepción. Para los actores la competencia de la Generalitat en esta materia no puede ser otra que la que le reconocía el Estatuto anterior: conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán, con la excepción de las materias del art. 149.1.8 CE (por todas, STC 88/1993, de 12 de marzo). Por más que la jurisprudencia haya asumido una interpretación amplia de las competencias autonómicas de «desarrollo», no puede darse cobertura, a juicio de los recurrentes, a un precepto que sencillamente sustituye el criterio constitucional de distribución de competencias en esta materia por su contrario. En todo caso, la competencia asumida por este art. 129 tampoco podría tener fundamento en los derechos históricos a que se refiere el art. 5 del Estatuto, también impugnado.

b) Para el Abogado del Estado, el art. 149.1.8 CE, tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la legislación civil, introduce una garantía de la foralidad civil que no se cifra en la intangibilidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio rigieran aquéllos a la entrada en vigor de la Constitución pueden atribuir a dichas Comunidades competencia para su «conservación, modificación y desarrollo». El Tribunal Constitucional ha reconocido que estos conceptos permiten que tales Derechos puedan ser objeto de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico, sin que la competencia autonómica en materia de Derecho civil quede rígidamente vinculada al contenido actual de la Compilación o de otras normas de su ordenamiento civil. Esto es, cabe la ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por el Derecho civil especial, pero no de forma ilimitada, sino con respecto a figuras conexas con las ya reguladas y siempre que ello responda a una actualización acorde con sus principios generales o inspiradores. De este modo la Constitución opera una clara delimitación de la atribución normativa, en la medida en que faculta para adoptar acciones tendentes al mantenimiento del citado Derecho especial, con las alteraciones y complementos que se consideren oportunos, pero no, sin embargo, a producir una auténtica ampliación abstracta del marco normativo que constituye el Derecho civil autonómico, ni a disfrazar de desarrollo legislativo lo que en realidad constituye una auténtica regulación ex novo de la materia, no previamente sometida ni conectada al Derecho foral o especial. Ello supone que el crecimiento del ordenamiento civil autonómico no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos. Así el sentido de la segunda reserva competencial que realiza el art. 149.1.8 CE en favor del legislador estatal no es otro que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, sin perjuicio de lo que en el último inciso del artículo reseñado se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.

El reconocimiento que en el art. 129 se hace de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de Derecho civil no podría entenderse, pues, como una competencia legislativa civil ilimitada ratione materiae dejada a la disponibilidad de la Comunidad Autónoma. La posición singular de la Generalitat en relación con lo propio permite que la invocación de los derechos históricos, las instituciones seculares y la tradición jurídica catalana que contiene el art. 5 del Estatuto fundamenten el reconocimiento de la singularidad civil de Cataluña que nuestra Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar. Esta especial ligazón histórica llevaría a comprender mejor el significado y alcance de la asunción por la Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, que habría de interpretarse como la atribución a la Generalitat de la competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su Derecho civil, a fin de garantizar los derechos históricos populares, instituciones seculares y tradición jurídica catalanes, lo que supondría que la asunción por la Generalitat de la exclusividad competencial sólo puede tener lugar en el marco permitido por la Constitución.

Por lo demás, el precepto estatutario impugnado sí excepcionaría expresamente la segunda reserva competencial que, a favor del Estado, establece la Constitución, proclamando con ello que las materias comprendidas en tal reserva no son, en ningún caso, susceptibles de conservación, modificación o desarrollo de Derecho civil autonómico.

c) El análisis de la tramitación parlamentaria del art. 149.1.8 CE pondría de relieve, a juicio del Gobierno de la Generalitat, que la voluntad del constituyente fue la de permitir que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio pudieran asumir plenitud de competencias para conservar, modificar y desarrollar no sólo la legislación civil entonces vigente, sino su propio sistema de Derecho civil, considerado como un todo armónico. Sería sumamente ilustrativo de esa consideración sistemática el mandato del inciso final del precepto, conforme al cual el legislador estatal debe respetar las normas de Derecho foral o especial que determinan la ordenación de las fuentes del Derecho.

La Constitución –continúa el escrito de alegaciones– supuso un renovado reconocimiento de la pluralidad legislativa española en la materia, de modo que el Estado puede legislar en el ámbito civil en toda su extensión, sin que el eventual ejercicio de las competencias autonómicas menoscabe ese ámbito material, ya que el límite a la competencia estatal es exclusivamente de eficacia en unos concretos y bien determinados territorios autonómicos. El nuevo ordenamiento civil se estructuraría sobre tres pautas esenciales: abandono de la idea de un Código civil único, superación de la distinción entre Derecho general y Derecho especial, y estructuración de la materia civil en bloques competenciales que se pueden repartir entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La unidad jurídica se preservaría encomendando «en todo caso» al Estado el desempeño de distintas funciones normativas.

La interpretación del alcance de las competencias autonómicas debe partir, a juicio del Gobierno catalán, de las SSTC 88/1993, de 12 de marzo; y 156/1993, de 6 de mayo, en las que se plasma un entendimiento amplio del término «desarrollo», de manera que la competencia autonómica en la materia no debe vincularse rígidamente al contenido compilado, sino que cabe una innovación del mismo, según los principios informadores propios del Derecho foral o especial. La única exigencia radica en que los nuevos ámbitos, hasta entonces no normados, conecten con el Derecho ya regulado. La interpretación amplia y flexible de este requisito de la conexión facilitaría el crecimiento

orgánico y la vitalidad hacia el futuro de estos ordenamientos. Para el Gobierno de la Generalitat, el crecimiento orgánico demostraría que los Derechos civiles autonómicos no deben ser entendidos como formados por normas e instituciones aisladas y asistemáticas, sino como sistemas normativos dotados de la conexión interna y complitud (sic) propias de unos ordenamientos jurídicos que tienen constitucionalmente reconocida la posibilidad de determinar su específico sistema de fuentes en el inciso final del propio art. 149.1.8 CE. En el caso de Cataluña ese crecimiento orgánico ha adoptado la forma de Código, conforme a la regulación de la Ley del Parlamento de Cataluña 29/2002.

Alega el Gobierno de la Generalitat que cabe otra interpretación del alcance de los títulos previstos en el art. 149.1.8 CE, concretada en los votos particulares formulados a la STC 88/1993, de 12 de marzo, más ajustada al sentido literal, lógico-sistemático y teleológico del precepto constitucional y con la que se beneficia la seguridad jurídica, ya que se acota mejor la distribución de competencias mediante la supresión del requisito de la «conexión». La opción plasmada en el art. 129 habría sido la de formular el contenido material de la competencia en términos genéricos, sin decantarse por ninguna de las interpretaciones señaladas, pues el hecho de que no se mencione la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil no implica la modificación o inaplicación del art. 149.1.8 CE. A mayor abundamiento, en el art. 9.2 del Estatuto de 1979, modelo que habría de seguirse en opinión de los recurrentes, tampoco se hacía mención expresa de la competencia exclusiva del Estado. Si entonces esa ausencia no se entendió contraria al art. 149.1.8 CE, tampoco ahora podría sostenerse que la falta de mención de los términos «conservación, modificación y desarrollo» altere el marco constitucional.

En términos prácticos lo expuesto supondría que, si el Derecho civil histórico catalán ha regulado alguna de las materias que «en todo caso» corresponden al Estado por el art. 149.1.8 CE, cederían las instituciones propias y las competencias autonómicas correlativas. Para el resto de ámbitos sería aplicable la interpretación flexible de la facultad autonómica de desarrollo del Derecho civil propio. En conclusión, la medida de la competencia autonómica quedaría fijada por la dimensión del Derecho convalidado por la historia y por la facultad de conservación, modificación y desarrollo de este Derecho prevista por el art. 149.1.8 CE y que encuentra el límite insalvable del último inciso de dicho precepto. A este marco se adscribiría el art. 129, permitiendo una evolución del Derecho civil propio y su extensión a materias conexas, con la salvedad de las reservadas «en todo caso» al Estado, sin necesidad de que el precepto estatutario reconozca expresamente esta excepción, como tampoco lo hizo el Estatuto de 1979. El precepto, en suma, permitiría una lectura perfectamente adaptada a las previsiones del art. 149.1.8 CE.

d) Para la Cámara autonómica la previsión constitucional de respeto a los Derechos civiles allí donde existan (art. 149.1.8 CE) es un límite a la eficacia territorial de la legislación civil que corresponde al Estado. A partir de ahí el límite que establece la Constitución a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil es operativo en el ámbito territorial de Cataluña. Desde la entrada en vigor del Estatuto el Estado no puede, con eficacia directa y general, conservar o modificar el Derecho civil de Cataluña, incluso si está recogido en normas originariamente estatales, ni puede innovarlo, ya que su legislación civil no tendrá eficacia en el territorio de Cataluña, sin perjuicio de que ciertos ámbitos le sean reservados en todo caso, si bien incluso en esos ámbitos la determinación de las fuentes del Derecho en materia civil debe respetar las normas del Derecho civil de Cataluña.

Éste sería, para la representación del Parlamento, el resultado de una interpretación literal e histórica del art. 149.1.8 CE. La literalidad de la Constitución impediría identificar el ámbito material de los «Derechos civiles» con el contenido material de las compilaciones en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, máxime si se tiene en cuenta que el término «compilaciones» fue expresamente rechazado durante los trabajos constituyentes. Frente al intento de interpretarlo de manera restrictiva, de forma que aquello que permita determinar la existencia, por vigencia, del Derecho civil propio –en el caso de Cataluña, básicamente la Ley 40/1960–, constituya al mismo tiempo el ámbito material de la competencia, el Parlamento defiende que la Constitución no pretende que las Comunidades que en algún aspecto no son distintas devengan distintas, sino que puedan autogobernarse autónomamente para la gestión de sus respectivos intereses, establecidos de forma particular en cada Estatuto y no de forma general en la Constitución. Entre esos intereses la Constitución incluiría algunos elementos que distinguen especialmente a cada Comunidad, sin que ello implique un privilegio en perjuicio de otros, porque las situaciones de partida –por ejemplo geográficas, lingüísticas o la existencia de un Derecho civil propio– son distintas. La interpretación contraria, además, implicaría considerar que el art. 149.1.8 CE es redundante, al reservar al Estado, en todo caso, una competencia que no podría serle disputada porque ya se encontraría englobada necesariamente en la genérica sobre legislación civil.

69. a) El artículo 131 (Educación) se ocupa de la enseñanza no universitaria, atribuyendo a la Generalitat competencias exclusivas (apartados 1 y 2), compartidas (apartado 3) y ejecutivas (apartado 4), advirtiendo los actores que su impugnación se contrae fundamentalmente a los apartados 1 y 2. De la conjunción de los arts. 81 y 27 CE resultaría, para los recurrentes, que las Comunidades Autónomas sólo pueden tener competencias de ejecución en relación con la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», en tanto que en el resto de la materia pueden asumir competencias de desarrollo de la legislación básica y de ejecución. Nada habría, por tanto, que pudiera ser de la exclusiva competencia autonómica, lo que supondría la inconstitucionalidad de ambos apartados. Es posible, admiten los demandantes, que la delimitación de lo básico llevada a cabo por estos preceptos coincida con la que en un momento dado ha hecho el legislador estatal, con o sin la aceptación del Tribunal Constitucional. Ello, sin embargo, no evitaría su inconstitucionalidad. De un lado, porque sólo el legislador del Estado puede determinar el contenido de lo básico; de otro, porque algunos aspectos concretados en ambos apartados afectan a materias reservadas a la ley orgánica, especialmente las letras a) (órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza) y b) (contenidos educativos) del apartado 2. Se insiste en este punto en que el Estatuto no puede decidir en el lugar del legislador básico, ni le es posible petrificar en sus normas la jurisprudencia constitucional.

b) Alega el Abogado del Estado que el planteamiento de los recurrentes –que no citan norma estatal alguna que resulte contradicha– olvida que el alcance real y efectivo de las competencias estatutarias vendrá siempre condicionado por el válido ejercicio de las competencias estatales, de modo que el precepto impugnado sólo podría entenderse dentro del límite implícito del respeto a las competencias de otras Administraciones en virtud de otros títulos.

La impugnación dirigida contra el apartado 1 se hallaría ausente de todo argumento, mas, en todo caso, su tenor literal sería lo suficientemente claro como para despejar cualquier duda de inconstitucionalidad: la competencia exclusiva que se atribuye se limitaría a versar sobre enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se imparten tales enseñanzas. Teniendo en cuenta que la competencia que estatutariamente pueden asumir las Comunidades Autónomas tiene el referente del art. 149.1.30 CE, la competencia que atribuye a la Generalitat el apartado 1 quedaría claramente fuera del ámbito que corresponde al legislador estatal en virtud de la competencia atribuida por dicho precepto constitucional, y tampoco entraría en conflicto con la competencia de desarrollo del art. 27 CE.

En cuanto a los aspectos relacionados en el apartado 2, si bien éste no explicita formalmente los límites a que está sujeta esta competencia exclusiva, se hallaría implícitamente sometida a los derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, lo que en este supuesto se traduciría en que, en su ejercicio, deberán ser respetadas las normas que el Estado dicte para el desarrollo del art. 27 CE.

Por lo que se refiere a la letra b) de este apartado argumenta el Abogado del Estado que, en el ámbito de la educación, el Tribunal Constitucional ha establecido que corresponde al Estado la determinación de las enseñanzas mínimas que garanticen un nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3), pretendiéndose con esta fijación de contenidos comunes garantizar la formación común de todos los alumnos dentro del sistema educativo. Y si bien la educación infantil constituye una etapa educativa de carácter voluntario, dicho carácter no impide que el Estado pueda establecer, además de la definición de sus objetivos, unos contenidos educativos a alcanzar por los alumnos para pasar a la educación primaria. Lo expuesto resultaría suficiente para ofrecer una interpretación conforme del contenido de la letra b), respecto del cual se olvidan los recurrentes, a juicio del Abogado del Estado, de que el vocablo «determinación» implica un aspecto meramente ejecutivo de concreción de los contenidos educativos, pero nunca su regulación o establecimiento normativo, que siempre corresponderá al Estado.

La submateria contemplada en la letra f) del apartado 2 se encontraría igualmente sujeta a los límites derivados de la competencia estatal que establece el art. 149.1.13 CE, destacándose el amplio reconocimiento que la jurisprudencia ha hecho de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre los funcionarios docentes en su territorio, no sólo amparándose en sus competencias sobre su propia función pública, sino también, y muy especialmente, en las que les corresponden en materia de educación. En este sentido, se citan las SSTC 75/1990, de 26 de abril, FJ 4; 86/1990, de 17 de mayo, FJ 5; y 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3.

c) El Gobierno de la Generalitat sostiene que la competencia del Estado derivada de la reserva de ley orgánica (art. 27 CE) y del art. 149.1.30 no alcanza a aquellos estudios que no habilitan para la obtención de una titulación académica o profesional ni a los centros en los que dichos estudios se imparten. Por ello no existiría ningún obstáculo para que el Estatuto, modificando el criterio hasta ahora vigente, incluya estas materias dentro del ámbito de la educación, sin que la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, deba verse limitada por la regulación y el desarrollo que el Estado efectúe de este derecho ni por la regulación que al legislador estatal le corresponde en relación con los títulos académicos y profesionales.

Tampoco habría extralimitación alguna en el art. 131.2, pues el legislador estatutario habría recogido aquellos ámbitos concretos en los que el legislador autonómico ha quedado fuera del marco de regulación del legislador estatal, bien por incidir en ámbitos que no comportan ni desarrollo del derecho fundamental ni regulación relativa a la obtención de títulos académicos o profesionales –como, por ejemplo, la previsión relativa al primer ciclo de educación infantil–, bien por recoger aspectos relativos a la prestación del servicio educativo que no afectan al ámbito material que la Constitución atribuye al legislador orgánico o básico. Advierte el Ejecutivo, por último, de que también en la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía (art. 51) se contiene una previsión similar, que no ha recibido reproche alguno de inconstitucionalidad de los Diputados recurrentes.

d) El Parlamento de Cataluña defiende que las funciones que en el precepto impugnado se atribuyen a la Generalitat constituyen ya hoy atribuciones que viene ejerciendo con carácter exclusivo. La diferente atribución competencial que lleva a cabo el Estatuto en los distintos apartados del art. 131 derivaría, precisamente, del respeto hacia los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado. El Estado dispone de un núcleo competencial propio en el ámbito de la enseñanza que le habilita para dictar normas básicas en orden al desarrollo del art. 27 CE, pero sin que ello implique que esta actividad normativa pueda hacerse extensiva a cualquier aspecto de la enseñanza. El art. 131.1 y 2 del Estatuto sería una atribución de competencias exclusivas a la Generalitat en materia de enseñanza no universitaria en una serie de aspectos que no forman parte del derecho fundamental a la educación.

En el modelo estatutario el apartado 3 del artículo define como compartidas las competencias relativas a submaterias que, por su naturaleza, están afectadas por la competencia estatal del art. 149.1.30 CE, mientras que en el apartado 2 la calificación de exclusiva viene referida a aspectos colaterales de la submateria que no forman parte del derecho fundamental a la educación, pues se refieren a enseñanzas fuera de los ciclos formativos obligatorios o reglados y que además gozarán tan sólo de un reconocimiento, si lo tienen, territorial limitado, pues de ellas no podrá derivarse un título académico o profesional con validez en todo el Estado.

70. a) El artículo 132 (Emergencias y protección civil) atribuye a la Generalitat en su apartado 1 la «competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública». Alegan los recurrentes que el silencio de los arts. 148 y 149 CE en materia de protección civil no significa que las Comunidades Autónomas puedan asumirla como competencia exclusiva –mucho menos con el detalle de que hace gala el precepto recurrido–, según resulta de la jurisprudencia (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre; y 133/1990, de 19 de julio).

b) El Abogado del Estado recoge en su escrito de alegaciones la doctrina de la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 5, conforme a la cual, aunque la expresión «protección civil» no figura en la Constitución, el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios. Y, según éstos, la materia objeto de discusión ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, con la precisión de que la competencia estatal que atribuye no es exclusiva («sin perjuicio de la creación de policía por las Comunidades Autónomas»), y de que, además, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que habiliten a las Comunidades Autónomas para ejercer competencias en la materia. Resultaría así que, sin mengua de las competencias estatales, en la materia específica de protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas cuya distribución es necesario diseñar, dado que plantea una especial problemática. La Sentencia citada reconocía competencia autonómica en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia, si bien «subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego» (estados de alarma, excepción y sitio; carácter supraterritorial de la emergencia que exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma; y cuando sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional –FJ 4)–. Por su parte, el FJ 6 señaló que, por la misma naturaleza de la protección civil, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas que deben aportar sus respectivos recursos y servicios, por lo que la competencia dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Esta competencia puede ser autonómica, si bien puede encontrarse con determinados límites, en función de las potestades que corresponden al Estado, tanto de tipo normativo como de carácter ejecutivo. En suma, las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran su límite en la policía de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29 CE.

Por tanto, el Tribunal ha determinado con precisión los límites de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre protección civil, sin que el art. 132.1 impugnado persiga la modificación de aquéllos, sino que, por el contrario, sería acorde con el régimen de distribución de competencias fijado en este ámbito por el Tribunal, como además evidenciaría su propio tenor literal al afirmar el respeto que en su ejercicio se debe a «lo establecido por el Estado en el ejercicio sus competencias en materia de seguridad pública». Es más, a juicio del Abogado del Estado, los recurrentes interpretan el apartado 1 del precepto impugnado fuera del contexto del propio precepto en su apartado 2 y desconectado también de lo que dispone el art. 115 en cuanto al ámbito material de las competencias de la Generalitat y a la previsión que hace de mecanismos cooperativos o de coordinación.

Así pues, a través de la fragmentación del precepto, aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido, no sería posible llegar a la correcta interpretación de la norma. Leído debidamente en su integridad el art. 132.1, y en el contexto del conjunto del Estatuto, resultaría obvio que, además de que el único espacio en el que la Generalitat persigue desenvolver las competencias estatutarias en materia de protección civil es su territorio autónomo, en el ejercicio de esta competencia se proclama el respeto a la concurrencia competencial del resto de Administraciones públicas, resultando absolutamente necesario que tales competencias se integren en un sistema de coordinación y colaboración imprescindible para garantizar la seguridad de personas y bienes, correspondiendo al Estado su establecimiento y entendiendo tal coordinación general como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2).

c) El Gobierno de la Generalitat alega que en casos de emergencia los poderes públicos están llamados a actuar desde los diversos sectores materiales de su competencia, teniendo siempre presente que, aun cuando la protección civil no figure en el listado del art. 149.1 CE, se encuentra estrechamente relacionada con la seguridad pública del art. 149.1.29 CE y sin olvidar que también los entes locales tienen reconocidas facultades al respecto. Esto sentado, sería perfectamente posible distinguir, a juicio del Gobierno catalán, y así lo habría entendido el legislador estatuyente, un espacio propio de la protección civil. La seguridad pública afectaría fundamentalmente a la protección de personas y bienes frente a fenómenos delictivos, en tanto que la protección civil miraría a la protección de personas y bienes en los supuestos de emergencias de mayor o menor envergadura. En aplicación del principio de territorialidad las competencias del art. 132.1 se refieren a las medidas y acciones a adoptar en Cataluña, de manera que en las emergencias de alcance supraautonómico será preciso acudir a los mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado, según se prevé expresamente en el art. 132.2 y es plenamente aplicable a los casos de declaración de los estados de alarma, excepción y sitio. A mayor abundamiento se aduce que en el inciso final del art. 132.1 se respeta expresamente la competencia estatal sobre seguridad pública, que no sufriría merma alguna por la declaración de exclusividad de la competencia autonómica.

d) Alega el Parlamento de Cataluña que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la protección civil ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública, si bien teniendo en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y los Estatutos que configuran unas competencias concurrentes sobre la materia (STC 123/1984, de 18 de diciembre). Tal atribución competencial habría legitimado a la Generalitat para adoptar medidas normativas y ejecutivas respecto a las actividades de previsión, prevención,

planificación, información y formación relacionadas con la protección civil, respetando los límites derivados de las situaciones de emergencia declarados de interés nacional, según la legislación del Estado.

El precepto en cuestión –continúa el escrito de alegaciones– salva de forma expresa las competencias estatales sobre la materia y sólo califica de exclusivas aquellas que corresponden a la Generalitat en el ámbito de su territorio. Las atribuciones que corresponden con carácter exclusivo al Estado, de acuerdo con las normas constitucionales, continuarían teniendo este carácter, como así lo reconoce el Estatuto, sin que ello sea obstáculo para que, fuera de este ámbito, la Generalitat pudiera asumir también competencias exclusivas en la materia de protección civil en los aspectos no afectados por la reserva estatal.

71. a) El artículo 133 (Energía y minas) incurriría en sus apartados 1 y 4, en los que se sienta el criterio de la competencia compartida en materia de energía y de régimen minero, respectivamente, en el defecto tantas veces denunciado en el recurso, a saber, una indefinición o confusión conceptual que no contribuye ni a la claridad de la regulación ni a la seguridad jurídica. El apartado 2, por su parte, condiciona el ejercicio de competencias estatales (en materia de autorización de instalaciones y de aprovechamientos de energía de alcance supraautonómico) a la emisión de un previo informe de la Generalitat, lo que habría de suponer su inconstitucionalidad. Por último el apartado 3 pretende establecer la participación de la Generalitat en la «regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña», de suerte que también condicionaría indebidamente el ejercicio de una competencia del Estado. Ello con independencia de que el simple tránsito territorial no justificaría dicha interferencia (STC 64/1982, de 4 de noviembre).

b) El vicio denunciado en la demanda, según entiende el Abogado del Estado, no constituye motivo de inconstitucionalidad alguno. Se trataría de asentar aquél en una mera hipótesis vinculada a una determinada interpretación de los efectos que pudieran resultar de la aplicación del precepto, que difícilmente podría conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida, ya que este Tribunal debe pronunciarse, no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los preceptos objeto de recurso de inconstitucionalidad, sino sobre si se oponen a los mandatos constitucionales, no resultando procedente la adopción de pronunciamientos preventivos referidos a posibles futuras aplicaciones de preceptos legales que no resultan necesariamente derivadas de la misma. Bastaría, pues, señalar que la enumeración de las materias que recogen los apartados 1 y 4 contribuye a delimitar el alcance funcional material de dichas competencias autonómicas, favoreciendo con ello una disminución de la conflictividad competencial.

Por otra parte, la mera pretensión de informar con carácter previo el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o en aquellos casos en que la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio, a que se refiere el apartado 2, no podría estimarse que condicione en manera alguna la competencia de autorización estatal. Se articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica de los informes previos sin que se vincule el sentido del informe a la procedencia o no de conceder la autorización y sin que se precisen las consecuencias que la ausencia de tal informe pueda suponer. Sobre la constitucionalidad de esta técnica se remite el Abogado del Estado a lo alegado en defensa del art. 117.4 [antecedente 58 b)].

Tampoco se admite la interpretación de los recurrentes del apartado 3, por entender que en un sistema de distribución territorial del poder público inspirado, entre otros, en el principio de colaboración, la referencia con que aquél limita la regulación y planificación estatal del sector de la energía permite sin duda justificar la participación de la Generalitat en dicha regulación y planificación estatales. Aún más, prescindir de toda forma de participación de la Comunidad Autónoma afectada equivaldría a ignorar el principio de colaboración inherente al Estado de las autonomías. En todo caso sería evidente que la concreción de la forma, el alcance y los efectos de esta participación corresponde al Estado, quedando a expensas de lo que determine la legislación estatal.

c) Observa el Gobierno de la Generalitat que el recurso sólo precisa los motivos de impugnación de los apartados 2 y 3, limitándose respecto a los apartados 1 y 4 a una mera crítica de su indefinición. Para el Ejecutivo catalán, el art. 133.2 no es contrario al art. 149.1.22 CE, toda vez que la previsión de un informe previo autonómico en un procedimiento estatal no altera la capacidad de decisión, que corresponde exclusivamente al Estado. Este tipo de intervenciones tiene un doble fundamento: por un lado, el impacto que las instalaciones y centros de distribución de energía tienen, inevitablemente, respecto de otras competencias autonómicas; por otro, la dimensión territorial de esas instalaciones, que reclama que la Administración autonómica, responsable de la ordenación del territorio, exprese su parecer para que pueda ser conocido y valorado, sin efectos vinculantes, por la Administración estatal competente para el otorgamiento de las autorizaciones. Nada impondría el art. 133.2 al Estado que no se derive ya del deber de oír a los interesados antes de adoptar las decisiones que les afecten.

El art. 133.3 también se inscribiría en ese esquema, sin tacha posible de inconstitucionalidad. Además los recurrentes olvidarían que según el art. 131 CE las Comunidades Autónomas han de participar en la elaboración por el Gobierno estatal de los proyectos de planificación. A esta previsión constitucional se vincularía el precepto estatutario recurrido, necesitado de la concreción que en su caso haga el Estado. El Estatuto, como norma dual, sería el texto adecuado para prever este tipo de participaciones autonómicas, cuya conexión con el territorio es indudable.

d) El Parlamento catalán subraya que la intervención autonómica en los procedimientos de autorización no tiene carácter decisorio y, en consecuencia, difícilmente podría alterar la atribución competencial. El principio de colaboración fundamentaría estas intervenciones, basadas en el impacto de las instalaciones y centros respecto de otras competencias autonómicas y en su dimensión territorial, que reclama que la Administración responsable del territorio exprese su parecer. La misma argumentación serviría para defender la constitucionalidad de lo previsto en el apartado 3 del precepto, plenamente acorde, por lo demás, para la Cámara, con el art. 131 CE.

72. a) El artículo 134 (Deporte y tiempo libre) es objeto de recurso en su apartado 2, que establece la participación de la Generalitat «en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte». Para los recurrentes la amplitud de la participación autonómica en los ámbitos europeo e internacional colisiona con la competencia exclusiva del Estado en el campo de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), según se argumenta en la parte del escrito de recurso dedicada a la impugnación de los arts. 198 y 200 del Estatuto.

b) El Abogado del Estado reitera que la previsión estatutaria de participación no supone vulneración de competencia estatal alguna ni condicionamiento a su ejercicio, ni produce el efecto de vincular a futuros legisladores estatales, europeos o internacionales para establecer una participación orgánica no prevista constitucionalmente. El precepto se limitaría a ser una norma habilitadora de la participación autonómica en tales entidades y organismos, sin prejuzgar su efectivo alcance. Ausente de toda concreción, se hace depender de una ulterior decisión que, sin duda, corresponderá adoptar al Estado, como titular de la competencia en todos los ámbitos que el apartado relaciona y, en particular, al amparo del art. 149.1.3 CE, en los ámbitos europeo e internacional. De esta forma el apartado recurrido debería interpretarse como mera fijación normativa de la decisión de la Generalitat de participar en entidades u organismos, de ámbito estatal, europeo o internacional, que tengan por objeto el desarrollo del deporte, siempre que tal posibilidad se halle contemplada en la legislación específica correspondiente.

c) Para el Gobierno de la Generalitat los recurrentes no explican la colisión del art. 134.2 con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. La participación prevista en el precepto autonómico no convertiría a la Generalitat ni a las organizaciones deportivas de Cataluña en sujetos de Derecho internacional, y queda, en todo caso, condicionada por las previsiones de las normas reguladoras de estas entidades y por el respeto a la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE.

d) El Parlamento de Cataluña interesa la inadmisión de la impugnación del art. 134 por carecer de cualquier tipo de fundamentación. Respecto a la alusión al capítulo III del título V del Estatuto se remite a sus alegaciones sobre el particular (antecedentes 102 y siguientes).

73. a) En orden a la impugnación del artículo 135 (Estadística) se alega que el art. 149.1.31 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «estadística para fines estatales». Sin embargo, el apartado 2 del art. 135 del Estatuto dispone que la Generalitat «participa y colabora en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico». Se trataría de una simple habilitación para participar y colaborar en otras estadísticas y no se estaría, por tanto, ante un título atributivo de competencia alguna, diferente de la genérica capacidad de celebrar acuerdos. Ahora bien, ello no puede significar que la participación de la Generalitat en relación con estadísticas de la competencia

del Estado haya de basarse siempre en el principio de voluntariedad, pues el Estado puede disponer su participación obligatoria (así, en la Ley 12/1989, de 2 de mayo, de la función estadística pública).

b) Tras precisar que la impugnación se dirige exclusivamente contra el apartado 2, afirma el Abogado del Estado que el alcance supraautonómico que se predica de las estadísticas para cuya elaboración se proclama la participación y colaboración de la Generalitat debe entenderse referido al ámbito territorial de referencia de aquéllas y, por tanto, pese a lo manifestado por los recurrentes, se trataría, en definitiva, de participar y colaborar en la realización de estadísticas para fines estatales.

No comprende el Abogado del Estado en qué forma la participación y colaboración que proclama el apartado 2 puede estimarse vulneradora de la citada competencia estatal, pues se trataría de una norma meramente habilitadora que, además de no concretar ni prejuzgar la forma exacta en que la Generalitat participará o colaborará, lo que corresponderá hacer al legislador estatal, se limitaría a ser una manifestación de la necesidad de cooperación y colaboración que resulta inherente a todo Estado compuesto y que el propio Estatuto refleja en su art. 115.2. Es más, el apartado recurrido no haría sino recoger el sentir expresado en la legislación estatal; concretamente, la exposición de motivos de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública, justifica la aparición de la Ley, entre otros motivos, en la necesidad de coordinación vertical en materia estadística. Por otro lado, del título III de la Ley («Las relaciones entre Administraciones públicas en materia estadística») se deriva la necesidad de colaboración de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en cuanto a la recogida y tratamiento de datos para la elaboración de estadísticas con fines estatales. En fin, el propio escrito de recurso aportaría una interpretación conforme del apartado 2 impugnado plenamente aceptable, pues viene a admitir que la redacción de dicho apartado no hace sino recoger la exigencia de participación obligatoria de otras Administraciones públicas en orden al efectivo ejercicio de la competencia estatal en materia estadística para fines estatales.

c) El art. 135.2 no establece otra cosa, a juicio del Gobierno catalán, que una genérica habilitación para participar y colaborar en la elaboración de estadísticas de ámbito supraautonómico, sin distinguir participación voluntaria y obligatoria. Para el Gobierno de la Generalitat carece de fundamento la interpretación apuntada por los actores, siendo de insistir en que el principio de colaboración está en la base misma del Estado autonómico y es plenamente aplicable al intercambio de la información estadística. Consecuentemente el intento de reinterpretar el contenido y alcance de la competencia estatal sólo estaría en la mente de los recurrentes y no tendría ningún apoyo en el art. 135.2.

d) La impugnación es considerada por el Parlamento, una vez más, como meramente preventiva, en la medida que parece requerirse una Sentencia interpretativa en beneficio de la interpretación que los recurrentes sostienen como constitucional. Alega la Cámara catalana que la estadística, como materia competencial, tiene una finalidad claramente instrumental. Por ello, la reserva constitucional no se proyecta sobre un ámbito territorial determinado, sino sobre finalidades. En la medida en que algunas finalidades estatales y algún interés de la Generalitat sean concurrentes, tanto el Estado como la Generalitat podrán desarrollar su propia actividad estadística mediante operaciones estadísticas también concurrentes. En la actualidad, conforme a la Ley 12/1989, de la función estadística pública y al Plan Estadístico Nacional, las Comunidades Autónomas pueden realizar las estadísticas que tengan por conveniente, con excepción de aquéllas relacionadas con ámbitos materiales cuya competencia corresponda en su totalidad al Estado. Con relación a la identificación entre finalidad estatal e inclusión de la estadística en el Plan Estadístico Nacional, ello provocaría que, contrariamente a la jurisprudencia, las estadísticas cuya realización resulte obligatoria por exigencia de la normativa comunitaria europea tuvieran la consideración de estadísticas para finalidades estatales. Por ello concluye el Parlamento que tal identificación no es constitucionalmente posible.

La participación prevista en el art. 135.2 se proyectaría sobre la función estadística tan solo cuando el alcance sea superior a la propia Comunidad Autónoma y no tenga, desde una perspectiva constitucional, una finalidad estatal.

74. a) Del artículo 136 (La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas) se impugnan los apartados a) y b). El primero atribuye a la Generalitat, como exclusiva, la competencia sobre el «régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b)». Apartado éste que califica como compartida la competencia autonómica para el «desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas». Para los recurrentes la competencia exclusiva del apartado a) se opone frontalmente al art. 149.1.18 CE, en tanto que la salvedad incluida en el apartado b) podría ser ajustada a la Constitución si se prescinde de lo dispuesto en el art. 111 del Estatuto, ya impugnado, pero no podría, en ningún caso, salvar la inconstitucionalidad del apartado a), pues los extremos enunciados en el apartado b) no agotan el concepto «régimen estatutario», ya que quedan fuera cuestiones como la carrera administrativa o el régimen disciplinario, que claramente se integran en el art. 149.1.18 CE (así, por todas, STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 3) y que de acuerdo con el Estatuto quedarían comprendidos en el apartado a) de este art. 136.

b) Tras precisar que se cuestiona únicamente la constitucionalidad de la letra a), señala el Abogado del Estado que la exclusividad con la que se califica la competencia no está exenta de límites, resultando incuestionable la existencia de la obligación de atenerse en el ejercicio de la competencia atribuida a la Generalitat al sentido, amplitud y fines de las bases dictadas por el Estado en uso de la competencia exclusiva que consagra el art. 149.1.18 CE, que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas (entre otras SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12; y 25/1983, de 7 de abril, FJ 4). De otro lado, teniendo en cuenta el alcance que ha dado el Tribunal a la expresión «régimen estatutario de los funcionarios públicos», empleada por aquel precepto y por el art. 103.3 CE (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8), resultaría que en tal expresión han de incluirse necesariamente los extremos sobre los que se proyecta la competencia compartida que se afirma en la letra b) del art. 136, en tanto constituyen aspectos esenciales de la regulación de dicho régimen estatutario y forman parte del concepto constitucional de «estatuto de los funcionarios públicos» en el sentido señalado por constante doctrina jurisprudencial.

En cuanto a la denunciada no inclusión en dicha competencia compartida de la carrera administrativa y del régimen disciplinario, para el Abogado del Estado basta con afirmar, respecto a la primera, su nada forzada inclusión entre las situaciones administrativas a que expresamente se refiere la letra b), y, en cuanto al régimen disciplinario, interesaría atender a lo señalado por la STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9, conforme a la cual no cabría estimar contraria al orden constitucional de distribución de competencias la inclusión del régimen disciplinario en la letra a) del art. 136, sin perjuicio del respeto debido en su ejercicio a una ulterior y distinta concreción de lo básico que corresponde realizar al legislador estatal, con una completa libertad para establecer las bases en esta materia.

c) Entiende el Gobierno de la Generalitat que la salvedad del inciso final de la letra a) permite concluir que se ha querido respetar la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de todos los funcionarios de acuerdo con el art. 149.1.18 CE. La inconstitucionalidad de este apartado sólo podría defenderse si se sostuviera, erróneamente, que no existen submaterias de competencia exclusiva dentro de las materias de competencia compartida. Nada lo impediría, como demuestra el art. 49.1 b) Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), examinado en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, donde se confirmó la plena constitucionalidad de la previsión estatutaria y se concluyó que las bases estatales tenían, en su consecuencia, menor intensidad y ámbito material en la Comunidad Foral.

La letra b) se impugnaría más bien por omisión, concretamente porque no se agotan todos los aspectos en los que cabe normativa básica estatal, en especial carrera administrativa y régimen disciplinario. Rechaza el Gobierno de la Generalitat que estas regulaciones deban incluirse dentro de lo básico, pues es difícil encontrar algo más organizativo o interno que la carrera administrativa del propio personal, más vinculado con la potestad de autoorganización. Con respecto al régimen disciplinario de los funcionarios se alega que los aspectos básicos son principalmente de carácter garantista, de manera que cabe encontrarlos en la legislación de procedimiento administrativo estatal, cuya observancia el estatuyente respeta, como dispone el art. 159.2 del Estatuto, que no ha sido impugnado.

d) En defensa del art. 136 alega el Parlamento de Cataluña que la técnica empleada puede ser criticable, pero no inconstitucional. Calificar como exclusiva la competencia sobre la materia que queda tras deducir los aspectos sobre los que la materia en cuestión es compartida supone, para el Parlamento, poner de relieve que no todo el contenido de la materia es objeto de compartición (sic), sino que está dividida y sobre una parte de ella la Comunidad Autónoma dispone de competencia legislativa completa. Dependería, pues, de que la parte segregada de la materia en la letra b) agote los aspectos o submaterias, sobre los que el Estado tiene competencia para establecer las bases, el que dicha letra b) pueda considerarse constitucional.

Del análisis de la jurisprudencia sobre la materia se desprendería que la enumeración de la letra b) se extiende a los aspectos que el Tribunal ha ido considerando como aquellos sobre los que recaían las bases. En todo caso el párrafo se inicia con una cláusula bastante general que permitiría incluir dentro de ella aspectos no contemplados en la enumeración posterior. Habría que concluir, por tanto que se adecua a la Constitución.

75. a) El artículo 138 (Inmigración) sería inconstitucional en su conjunto, sobre todo en sus apartados 1 y 2, por atribuir a la Generalitat competencias en materia de inmigración y vulnerar así el art. 149.1.2 CE, que inequívocamente confiere al Estado la competencia exclusiva al respecto. Afirman los recurrentes que tal vulneración no puede obviarse con el argumento de que, en realidad, las funciones referidas en el precepto recurrido se integran en la competencia autonómica sobre asistencia social, pues ello supondría un inaceptable juego de palabras. Admitiendo que la Generalitat pueda tener muchas competencias que se proyecten sobre los inmigrantes, tales como sanidad, educación o vivienda, y que incluso quepa especificar que esas competencias se ejercerán al servicio de la integración de los inmigrantes, se alega en el recurso que todo ello podría justificar la inclusión de una norma en el Estatuto que así lo dispusiera, pero nunca la asunción de competencias formalmente referidas a la materia de inmigración, que es de la exclusiva titularidad del Estado.

Por las mismas razones sería inconstitucional el apartado 2, que confiere a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo, claramente encuadrable en inmigración, y no en legislación laboral, como se desprende del hecho de que dicha autorización siempre se ha regulado en la legislación de extranjería; sin olvidar que el mismo Estatuto la contempla en un precepto dedicado a inmigración. Finalmente el apartado 3 padecería las mismas causas de inconstitucionalidad que el título V del Estatuto, al que se remite (antecedentes 102 y siguientes), y cuya impugnación se fundamentará en su momento. En todo caso los recurrentes adelantan aquí que su disconformidad con la Constitución radica en que un Estatuto no puede determinar la forma en que el Estado ha de ejercer sus propias competencias.

b) Alega el Abogado del Estado que la denuncia de vulneración del art. 149.1.2 CE no puede estimarse como tal denuncia, pues los propios recurrentes reconocen que la atribución competencial en materia de inmigración que aparenta hacerse a la Generalitat realmente se refiere a la materia de asistencia social.

El apartado 1 se limitaría a relacionar determinados aspectos que, dentro del ámbito competencial exclusivo del Estado, se hacen corresponder a la Generalitat en orden a promocionar y favorecer la integración de inmigrantes. Sólo la letra a) de dicho apartado proclama que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación». En contra de lo que se afirma en la demanda, el término «incluirá» evidenciaría que tal competencia exclusiva queda circunscrita a dichas actuaciones.

De la evolución del fenómeno de la inmigración derivaría que, más allá de las tradicionales cuestiones sobre el control de fronteras o la situación jurídico-administrativa de los extranjeros, la inmigración incide en todos los ámbitos de la vida social. En concreto han adquirido especial importancia los aspectos relacionados con la prestación de servicios sociales (educación, sanidad, asistencia social, vivienda, formación profesional, cultura, etc.). Dicha evolución impediría configurar la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que habilite cualquier actuación pública estatal referida a los extranjeros, y, aunque la Constitución no reconoce a las Comunidades Autónomas competencia alguna sobre la política de inmigración ni introduce limitación expresa a la competencia estatal, la no alteración del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad impondría una interpretación que respete los títulos autonómicos de carácter social con incidencia en el fenómeno migratorio. De este modo la integración de los inmigrantes constituiría pilar básico de cualquier planteamiento que quiera hacerse del fenómeno migratorio, resultando que en dicha integración determinados aspectos claves vendrían configurados por las políticas autonómicas de naturaleza social, sin relegar la competencia que ostenta el Estado, lo que pondría de manifiesto que la imbricación entre unas y otras competencias es inescindible.

La competencia a que se refiere el apartado 1 a) se dirigiría a favorecer la integración inicial de los inmigrantes en el uso y acceso a servicios esenciales, como el sanitario, en prevención, además, de posibles situaciones de conflicto, hallándose, pese su calificación, implícitamente limitada por la competencia estatal sobre inmigración. Así pues habría de estimarse correcta la ubicación sistemática de la letra a) del art. 138. 1, por cuanto la expresión «primera acogida de las personas inmigradas» comprendería algo equivalente a todo lo que se halle relacionado con asistencia social, sin que pudiera entenderse que el Estatuto excluye toda intervención que no sea de la Generalitat, sino que, por el contrario, admitiría que la exclusividad con la que se califica quede limitada por el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el art. 149.1.2 CE.

Respecto a la imputación que se hace al apartado 2 del art. 138 de vulneración del art. 149.1.2 CE destaca el Abogado del Estado la triple matización que respecto de esta competencia introduce la redacción del propio apartado: la calificación de la competencia como ejecutiva, atendiendo para apreciar su alcance a lo ya manifestado sobre las competencias ejecutivas que definen el art. 112 del Estatuto; la expresa limitación que se introduce en cuanto a su ejercicio, al señalar que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros; y, por último, la delimitación exacta que de su contenido hacen las letras a) y b), que lo circunscriben a las autorizaciones iniciales de trabajo, a los recursos presentados en relación con tales autorizaciones y a la mera aplicación del régimen de inspección y sanción. Pues bien, el apartado impugnado no cuestionaría que las actuaciones ejecutivas en materia de extranjería en sentido estricto recaigan en el Estado, sino que tan solo se limitaría a recoger una específica manifestación competencial del ámbito laboral derivada de la posibilidad abierta por el art. 11.2 del Estatuto de 1979, tras la asunción de competencias de ejecución laboral. De este modo las concretas actuaciones de aplicación de la normativa del Estado en esta materia reflejarían en realidad la competencia autonómica en materia laboral (art. 170 EAC), y la necesaria coordinación con la competencia estatal que su ejercicio precisa implicaría la necesidad de mantener una ejecución centralizada por lo que se refiere a la entrada de inmigrantes en España, tanto por imperativos de la necesaria actuación única a nivel internacional como de su íntima vinculación con el núcleo competencial del art. 149.1.2 CE.

Finalmente se rechaza la objeción de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado 3 por entender que la previsión de participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración, con especial trascendencia para Cataluña, no puede entenderse que condicione el ejercicio de competencias estatales. La importancia que la integración real del extranjero en la sociedad española tiene para el éxito de la gestión del fenómeno migratorio en España, y el fundamental papel que, en torno a dicha integración, tienen las políticas sociales llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, se refleja en la normativa española vigente en materia de inmigración, que, principalmente configurada por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003, y por el reglamento de dicha Ley, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, establece diversos cauces de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, entre los que podrían destacarse los de la disposición adicional segunda y de los arts. 68 y 70.

La citada Ley Orgánica ha reconocido la competencia autonómica, y también local, en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su art. 68 plantea la adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes, debiendo entenderse la mención explícita de tal precepto al «establecimiento de las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes» desde el lugar fundamental que la propia Ley reconoce a la integración social, de modo que prácticamente toda actuación relevante de extranjería se refiere a este elemento, que fundamenta así una participación general de las Comunidades Autónomas y los representantes de los entes locales. Se observaría con lo expuesto que la actuación autonómica en el ámbito de la inmigración no parece agotarse en el ejercicio de sus propias competencias, sino que el Estado habría venido a abrir diversas formas de participación procedimental de las Comunidades Autónomas en sus decisiones sobre política migratoria. Partiendo de la consideración de que la participación autonómica en tales decisiones aparece restringida a las que tengan especial trascendencia para Cataluña, referencia que justifica acudir a dicha participación como mecanismo cooperativo, procedería rechazar la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra el apartado 3, que, por otro lado, se limita a reflejar la necesidad de coordinación puesta de manifiesto por la legislación estatal y que confía finalmente la regulación de esta previsión de participación a lo que dispongan las leyes estatales (art. 174. 3 EAC).

c) El Gobierno de la Generalitat alega, por su parte, que al elaborar el art. 149.1 CE los movimientos migratorios se producían en España exclusivamente hacia el exterior, siendo evidente el cambio experimentado en la última década, así como el hecho de que, junto a la vertiente histórica del control de fronteras, entra ahora en juego una política de inserción de inmigrantes, con las consiguientes previsiones de

carácter laboral, asistencial y de promoción personal. La intervención de las diversas Administraciones públicas en este ámbito sería evidente, como también que la «primera acogida» o la política de integración sólo pueden referirse a la inmigración y no cabe postularlas de la población en general, como se pretendería en la demanda.

Es en el apartado 1, donde se contienen esas dos previsiones, que no afectarían al núcleo duro de la materia inmigración reservada al Estado y, en concreto, al control de fronteras y a la entrada y residencia de extranjeros en territorio español. Actualmente son las Administraciones territoriales las que actúan en estos ámbitos, sin participación del Estado. A mayor abundamiento se afirma que las objeciones del recurso propiamente tienen que ver con la ubicación del contenido del apartado 1 en un precepto sobre inmigración.

El apartado 2 se conecta con la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales asumida por el art. 170, que ya figuraba en el art. 11.2 del Estatuto de 1979. Ese tradicional papel ejecutivo de la Administración autonómica se asume con una importante condición, ligada a la complejidad del fenómeno de la inmigración, cual es la necesaria coordinación con el Estado y sus decisiones sobre entrada y residencia de extranjeros. Dicha coordinación disiparía cualquier duda sobre el respeto a las competencias estatales. Por otro lado, al igual que sucede con la sanidad o la educación, tampoco en lo laboral puede privarse a la Generalitat de una parte considerable de la competencia ejecutiva por el solo hecho de que los usuarios de los servicios sean inmigrantes.

Sostiene el Ejecutivo catalán que la participación de la Generalitat en las decisiones sobre inmigración especialmente relevantes para Cataluña prevista en el art. 138.3 no se afirma como vinculante, por lo que no invade ni menoscaba ninguna competencia estatal. Además encontraría fundamento en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que el contingente es de trabajadores extranjeros y es la Generalitat quien puede ofrecer los datos de situación y necesidades para la fijación de ese contingente.

d) El Parlamento catalán, tras unas consideraciones generales sobre el fenómeno de la inmigración, examina el apartado 1 del art. 138, sosteniendo que es arbitrario rechazar que las intervenciones de las Administraciones no estatales respecto a la inmigración puedan cobijarse bajo la denominación de competencia exclusiva y que la disposición estatutaria no afectaría al núcleo duro de la materia inmigración reservado al Estado, es decir, al control de fronteras y a la entrada y residencia de extranjeros.

El apartado 2 reflejaría el tradicional papel ejecutivo de la Administración autonómica en el campo laboral con una importante condición, ligada a la complejidad del fenómeno de la inmigración: debe hacerse en necesaria coordinación con el Estado y con sus decisiones concretas sobre entrada y residencia de extranjeros, con lo que quedaría a salvo la competencia estatal.

El apartado 3 encontraría apoyo en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que se refiere al contingente de trabajadores extranjeros, y la Generalitat, como Administración laboral, es la que puede presentar al Estado los datos de situación y necesidades para fijarlo.

76. a) De acuerdo con el artículo 139.1 (Industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales), la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de industria «incluye, en todo caso, la ordenación de los sectores y de los procesos industriales en Cataluña, la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales, y la regulación de las actividades industriales que puedan producir impacto en la seguridad o salud de las personas». Alegan los demandantes que la omisión de la industria en el listado del art. 149.1 CE no supone que el Estado carezca de competencias con incidencia directa en esa materia, destacadamente la recogida en el art. 149.1.13 CE, como admiten, por todas, las SSTC 95/1986, de 10 de julio; y 186/1988, de 17 de octubre. Esto sentado –continúa el recurso–, y por lo que hace a la seguridad industrial, se afirma que su incidencia en la competitividad de las empresas y la necesidad de que, por razones de orden europeo comunitario, la política de seguridad industrial sea mínimamente uniforme en todo el Estado, son factores que determinan que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el Estado deba intervenir en la materia, como ha reconocido la jurisprudencia (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3). Por ello sería evidente que la exclusividad de la competencia atribuida en el art. 139.1 es inconstitucional por desconocer la que al Estado reconoce el art. 149.1.13 CE.

b) Según entiende el Abogado del Estado la argumentación de la demanda resulta sumamente inconsistente, al achacar al precepto el desconocimiento de la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 CE. Sin olvidar la salvedad que dicho apartado 1 introduce respecto a la competencia exclusiva autonómica que nos ocupa y que remite al apartado 2, con proclamación expresa del respeto que a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE reclaman los recurrentes, recuerda el Abogado del Estado, una vez más, que, pese a su no mención explícita, la competencia autonómica en materia de industria se halla sometida a los límites derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, correspondiendo a este Tribunal la fijación de fronteras entre distintos títulos competenciales. En todo caso la relación de submaterias que el art. 139.1 establece en orden a delimitar el núcleo fundamental de la competencia exclusiva de la Generalitat en esta materia constituiría fiel reflejo del conformado como tal por la jurisprudencia (entre otras, STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2), de la que se desprendería que la competencia autonómica en materia de industria faculta a sus titulares, no sólo a regular los procesos industriales o de fabricación, sino también a ordenar los sectores industriales, lo cual incluiría la utilización de potestades normativas.

Respecto al argumento invocado de contrario para manifestar la necesidad de intervención estatal en materia de seguridad industrial, recuerda el Abogado del Estado que en la STC 313/1994, de 24 de noviembre, se concluyó que establecer las condiciones de seguridad que deben poseer los productos industriales que pretendan utilizarse en España y garantizar el cumplimiento de estas normas pertenece en principio a la materia seguridad industrial (FJ 2), correspondiendo al Estado establecer las reglamentaciones técnicas en las que se precisen tales condiciones de seguridad. En cambio corresponde a la competencia ejecutiva atribuida a la Comunidad Autónoma la certificación, caso a caso, de que a un producto concreto le es de aplicación una normativa que ha sido considerada equivalente en nivel de seguridad a la normativa española homóloga (FJ 3). Pues bien, afirma el Abogado del Estado que cuando la referida Sentencia se dictó ya ostentaba la Generalitat competencia exclusiva sobre industria, sin que, por tanto, pueda hoy entenderse que la exclusividad competencial autonómica sobre la materia que declara el art. 139.1 implique desconocer dicha doctrina constitucional. No habría duda, por tanto, de la plena constitucionalidad del precepto, al igual que no la ha habido en relación con su equivalente del Estatuto de 1979. En todo caso alega el representante del Gobierno que no se puede olvidar que en la submateria seguridad industrial incide el título estatal sobre la planificación general de la actividad económica y también el título competencial consagrado en el art. 149.1.1 CE.

c) Sostiene el Gobierno de la Generalitat que la impugnación de los actores se circunscribe en realidad al apartado 1 del art. 139 y que sus alegaciones, ceñidas casi exclusivamente a la submateria seguridad industrial, parecen haberse formulado antes de leer el apartado 2, donde se especifica que la competencia autonómica lo es «en el marco de la planificación general de la economía», quedando así a salvo la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Hasta ahora –continúa el Ejecutivo catalán– la competencia normativa en materia de seguridad industrial correspondía al Estado por la salvedad expresa del art. 12.1 2) del Estatuto de 1979, pues la Constitución no reserva competencia alguna al Estado en industria ni en seguridad industrial. En la STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 3, donde se recoge este reparto competencial «como procedente del Estatuto», se habla de él como la norma que expresa la «voluntad del Estado», lo que tiene importancia capital porque ahora estamos ante una distinta distribución de funciones, también diseñada por el Estatuto y, por tanto, también por voluntad del Estado.

Respecto de la consecución de la libre circulación de mercancías en el seno de la Unión Europea se recuerda que son las propias normas europeas las que velan por la necesaria coincidencia de criterios al respecto, y que esas normas comunitarias vinculan, y hasta extremos de detalle, tanto al legislador estatal como al autonómico. De otro lado, como ha destacado el Tribunal Constitucional (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero), el Derecho europeo no puede servir para alterar las reglas competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En conclusión, se afirma que nada impide que el legislador estatutario pueda asumir una competencia no reservada al Estado por el art. 149.1 CE, y ello por expreso deseo del constituyente de acuerdo con los arts. 149.3, 151 y la disposición transitoria segunda CE.

d) La representación del Parlamento de Cataluña considera que el título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE no tiene efectos expansivos, sino que ha de ser interpretado de manera restrictiva (SSTC 125/1984, de 20 de diciembre; y 75/1989, de 21 de abril). En todo caso el legislador estatuyente habría sido plenamente respetuoso con dicho título competencial. La competencia exclusiva que en materia de industria se reconoce a favor de la Generalitat en el apartado 1 debería entenderse sin perjuicio de la competencia reconocida al Estado en el marco de la planificación general de la economía prevista en el apartado 2, de modo que el Estado establecerá las bases como principios o

mínimo común denominador en materia de industria. El precepto, por tanto, sólo atribuiría a la Generalitat competencias en materia de industria en aquella parte no reservada al Estado.

77. a) El artículo 140 (Infraestructuras del transporte y las comunicaciones) atribuye a la Generalitat, en su apartado 1, «la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general», precisándose a continuación los aspectos que dicha competencia incluye «en todo caso». Para los recurrentes la exclusividad de la competencia autonómica no puede desplazar a las competencias del Estado que, según la jurisprudencia, inciden directamente en la materia de obras públicas y, en particular, en algunas de las cuestiones que se pormenorizan en los diversos apartados de este art. 140.1 del Estatuto. Entre esas competencias estatales, además de las relativas a defensa (art. 149.1.4 CE), legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), legislación civil (art. 149.1.8 CE) y contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE), destaca la reservada al Estado en el art. 149.1.13 CE, que le habilita para coordinar los planes autonómicos con las previsiones de los planes de obras públicas de interés general [STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 7 a)] y que necesariamente modula el alcance que se reconoce a la exclusividad de la competencia conferida en este art. 140.1 del Estatuto.

Pese a lo anterior, alegan los demandantes, los apartados 2, 3, 4, 5 y 6 del mismo art. 140 imponen la participación de la Generalitat –con distinto alcance según los casos– en asuntos constitucionalmente atribuidos a la competencia del Estado, insistiéndose en que tales imposiciones son necesariamente inconstitucionales. Por su lado el apartado 7 atribuye a la Generalitat, «de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, que incluye en todo caso» una serie de cuestiones que a continuación se relacionan. Afirman los recurrentes que el concepto «comunicaciones electrónicas» ha sido acuñado por el Derecho comunitario (Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002) y ha de subsumirse en el más general de «telecomunicaciones», siendo esta materia de la exclusiva competencia del Estado en virtud del art. 149.1.21 CE, tal y como se ha reconocido, entre otras, en la STC 244/1993, de 15 de julio, FJ 2.

Esa competencia exclusiva del Estado impediría reconocer a la Generalitat competencias para «promover la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal» [apartado 7 a)], resolver «conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña» [apartado 7 c)] o gestionar el «registro de… gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña» [apartado 7 d)]. Siendo de observar, por lo que hace al llamado «múltiplex» o «múltiple digital», que, por tratarse de una señal de transmisión, las funciones que le afectan se integran en el título «telecomunicaciones» del art. 149.1.21 CE. Por otro lado, –concluyen los recurrentes– el art. 84.2 l), ya recurrido, reconoce a los gobiernos locales competencias propias sobre la «regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones», lo que igualmente sería contrario al art. 149.1.21 CE; precepto que no impide la intervención local en la materia, pero sólo si así lo dispone el Estado.

b) Se plantea el Abogado del Estado si la demanda realmente discute la constitucionalidad del apartado 1 del art. 140, toda vez que comienza afirmando que la competencia que al Estado le reserva el artículo 149.1.24 CE queda preservada, aunque luego cuestione la exclusividad de la competencia autonómica por no mencionar la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. Sobre ello reitera el representante del Gobierno que del silencio del precepto respecto del ejercicio de las competencias del Estado no se infiere con carácter ineludible que esas competencias no deban ser atendidas por la Generalitat al ejercer la que el precepto le atribuye. De esta forma el precepto impugnado no resultaría inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como exclusión de los límites que para la competencia autonómica puedan llegar a derivarse de la competencia estatal en la materia (art. 149.1.13, 21 y 24 CE). En este sentido recuerda que en la STC 132/1998, de 18 de junio, se concluye que las Comunidades Autónomas tienen plena capacidad para legislar sobre el régimen de las «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente» en su territorio, pero que determinados contenidos de la legislación del Estado sobre carreteras, esto es, aquellos que afectan a su planificación, pueden ampararse en los títulos competenciales reservados por el artículo 149.1 CE (núms. 13, 21 y 24, principalmente), los cuales son plenamente aplicables a todas las carreteras, independientemente de cuál sea su Administración titular.

Por lo que respecta al apartado 2 alega el Abogado del Estado que la materia infraestructuras del transporte resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración, dentro del mutuo respeto de las respectivas competencias. De esta forma la participación prevista en este apartado 2, atendiendo al carácter de servicio público que revisten los puertos y aeropuertos, resultaría acorde con los principios de relación entre Administraciones públicas y los mecanismos establecidos en el título preliminar de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. No puede olvidarse, para el representante del Gobierno, que la posibilidad de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico ha sido reconocida por el Tribunal y que los problemas que plantea se han abordado en alguna de sus resoluciones, que han recordado la necesidad que se da en estos casos de acudir a fórmulas de acomodación e integración basadas en los principios de cooperación, coordinación y lealtad (así, STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

La necesidad de hallarse físicamente situadas en Cataluña las infraestructuras de transporte estatales sobre las que ejerzan funciones los organismos supraautonómicos en los que el apartado 2 habilita para participar a la Generalitat vendría también a justificar esta manifestación del principio de cooperación (art. 115.2 EAC), que en ningún caso predeterminaría la forma ni los efectos en que esta participación autonómica se llevará a cabo y sin que ello suponga desplazamiento competencial alguno.

Por otra parte, el previo informe de la Generalitat que establece el apartado 3, y que habrá de versar sobre aspectos de su competencia, constituiría una nueva manifestación, formalmente ya concretada, del principio de colaboración implícito en el sistema de autonomías (STC 40/1998, de 19 de febrero). Por esta vía de informe previo, al que no se anudan consecuencias en cuanto a su contenido, se permitiría dar entrada a la Comunidad Autónoma, competente en las materias urbanísticas y medioambientales en la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situado en Cataluña, advirtiendo de que el informe que aquí se requiere no es determinante para la Administración estatal, lo que, teniendo en cuenta lo establecido en la disposición adicional segunda del Estatuto, permitiría afirmar que, para el supuesto de que no llegara a acogerse el contenido de dicho informe previo, el Estado no precisaría motivar su negativa. Constituiría, pues, esta intervención autonómica previa un efectivo mecanismo de coordinación de competencias concurrentes, y la competencia exclusiva estatal no quedaría mediatizada en modo alguno por una actuación incondicionada de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la impugnación de los apartados 4, 5 y 6, partiendo del presupuesto de que nos encontramos ante claros supuestos de competencias confluyentes sobre el mismo medio físico, cuya articulación debe hacerse a través de soluciones de cooperación y cuya ignorancia acarrea la inconstitucionalidad de la norma (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 41), la interpretación conforme al bloque de constitucionalidad de estos apartados se obtendría fácilmente de la remisión expresa a la normativa estatal que cada uno de ellos recoge en su redacción y que no podría sino traducirse entendiendo que la participación de la Generalitat prevista en los mismos sólo tendrá lugar cuando así se disponga, y en la forma que se prevea, por la legislación estatal.

Por lo que hace al apartado 7 alega el Abogado del Estado que la demanda prescinde de su propio tenor literal: por una parte ignora que lo que se atribuye a la Generalitat en materia de comunicaciones electrónicas es una competencia ejecutiva; y por otra prescinde de considerar su expresa remisión a la normativa del Estado. En efecto, el apartado 7 reconoce la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de comunicaciones electrónicas en el marco de la normativa del Estado, lo que significaría que la misma se halla subordinada y condicionada a su reconocimiento explícito por la norma sectorial que regula el régimen jurídico de las telecomunicaciones en España, en aplicación de la competencia sobre telecomunicaciones y radiocomunicaciones consagrado en el art. 149.1.21 CE, y que, en la actualidad, es la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones.

Aun cuando, a su juicio, la demanda no argumenta la inconstitucionalidad de cada una de las submaterias que conforman la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de comunicaciones electrónicas, el Abogado del Estado las analiza individualizadamente, señalando, ante todo, que el art. 149.1.21 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación, que incluye la gestión, planificación, administración y control del dominio público radioeléctrico, añadiendo la consideración de que las redes utilizadas como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión son parte integrante de las comunicaciones electrónicas y, en consecuencia, están sujetas a la Ley general de telecomunicaciones.

En relación con la letra a) afirma el representante del Gobierno que el servicio universal de telecomunicaciones es un concepto armonizado a nivel europeo, que establece la obligatoriedad de los Estados miembros de garantizar a todos los ciudadanos el acceso y uso de

determinados servicios básicos, independientemente de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. El proceso de revisión seguido por el marco regulatorio europeo pondría de relieve que el concepto de servicio universal de telecomunicaciones es un concepto dinámico, en continua adaptación a las cambiantes condiciones del mercado interior de las comunicaciones en Europa y a la incesante innovación tecnológica, por lo que ha de ser objeto de periódicos estudios y revisiones. En este sentido la Comisión ya ha anunciado que en 2008 volverá a revisar la evolución del mercado, y la próxima revisión del marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas, que se prevé iniciar a comienzos de 2007, va a constituir una nueva oportunidad para replantearse la conveniencia de extender las obligaciones de servicio universal a otros servicios. En este continuo proceso de estudio y revisión del concepto de servicio universal de telecomunicaciones, que tiene un indudable carácter social y de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, son importantes las aportaciones que efectúen las Administraciones que tengan las competencias principales y los operadores, pero también serán de ayuda las opiniones del resto de Administraciones públicas, de las organizaciones sociales, de las organizaciones de consumidores y usuarios, y de los fabricantes de redes y servicios. En definitiva entiende el Abogado del Estado que no puede estimarse vulnerada la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones por el hecho de que la Generalitat de Cataluña promueva la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal que configure el concepto de servicio universal de telecomunicaciones.

Sobre la letra b) alega el Abogado del Estado que las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el interior de los edificios (ICT's) son aquellas que se instalan, despliegan y explotan en el interior de algunos edificios con el objetivo de que, a través de su uso común por los copropietarios o arrendatarios del edificio, se pueda acceder a una pluralidad de servicios de telecomunicaciones y audiovisuales. Esta infraestructura común está integrada por dos ámbitos materiales sustancialmente delimitados y que confluyen en el diseño, aprobación e instalación integral de una ICT: por una parte el despliegue de redes de telecomunicaciones dirigidas a la captación, adaptación y distribución de las señales de determinados servicios de telecomunicaciones y audiovisuales; y, por otra, las especificaciones técnicas que deben cumplir las edificaciones en materia de obra civil para poder soportar y posibilitar el despliegue, mantenimiento y reparación de las citadas redes o infraestructuras comunes de telecomunicaciones. El primero de estos ámbitos materiales quedaría inmerso claramente dentro del título competencial exclusivo del Estado ex art. 149.1.21 CE; en cambio, el segundo pertenecería al título competencial en materia de vivienda y de urbanismo, debiendo tenerse en cuenta la competencia que, en este sentido, atribuye a la Generalitat el art. 137.2 del Estatuto. Por ello no podría afirmarse que las ICT's sean una materia que se encuadra exclusivamente dentro del régimen jurídico de las telecomunicaciones, sino que habría adicionalmente otros ámbitos competenciales que, sin duda, se verían afectados. De esta manera la competencia que el art. 140.7 b) atribuye a la Generalitat habría de interpretarse como un reconocimiento expreso de la competencia accesoria de inspección y sanción de la que se atribuye en materia de vivienda, y que consiste en la determinación de las condiciones urbanísticas y especificaciones técnicas de edificación que deben reunir las viviendas para la instalación de redes o infraestructuras comunes de telecomunicaciones, mientras que la existencia y las especificaciones técnicas que deben cumplir las redes e infraestructuras comunes de telecomunicaciones deben ser fijadas, inspeccionadas y sancionadas por el Estado, de acuerdo con el título competencial de las telecomunicaciones. Conforme a estos criterios se delimitaría claramente el reparto competencial entre Estado y Comunidad Autónoma en materia de ICT's, evitando vaciar de contenido el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y respetando, en todo caso, la competencia del Estado.

Por lo que hace a la letra c), y tras hacer referencia a la regulación contenida en el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, y al Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de televisión digital local, señala el escrito de alegaciones que la gestión de un múltiple de televisión digital terrestre implica, entre otras materias, la determinación de las reglas por las que se va regir la emisión de los contenidos audiovisuales a través del medio común del múltiple, actuación que compete a los prestadores de servicios audiovisuales y que se encuadra dentro del régimen jurídico audiovisual en el seno de la competencia de medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), así como la realización de una serie de actuaciones meramente técnicas, que encuentran su acomodo en el título competencial de las telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y que son realizadas por un operador gestor del múltiple.

El escrito de alegaciones recoge, a continuación, varias de las decisiones que tienen que tomar los prestadores de servicios audiovisuales u operadores de televisión en la gestión de un múltiple de televisión digital terrestre, así como algunas de las actuaciones de carácter técnico que pertenecen al ámbito de las telecomunicaciones en la gestión de un múltiple de televisión digital terrestre. A partir de tal enunciación se razona que la letra c) del art. 140.7 se refiere a los conflictos que pueden surgir entre los operadores de televisión a la hora de decidir cómo se va a gestionar un múltiple digital que comparten desde el punto de vista de la prestación del servicio, cuestión referida al régimen jurídico audiovisual, cuyo ámbito competencial estaría enmarcado en el título de los medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), y no a las cuestiones y actuaciones de índole técnico que implican la gestión del múltiple digital, que caerían en la esfera competencial de las telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), y que corresponden al operador gestor del múltiple. En definitiva, teniendo la Comunidad Autónoma competencia sobre la legislación de desarrollo y la ejecución en esta materia, y quedando limitada la misma a los operadores de televisión que comparten un múltiple digital cuya cobertura no supera el territorio de Cataluña, habría de estimarse la plena conformidad de esta competencia de la Generalitat con el ordenamiento constitucional de distribución de competencias.

En relación con la letra d) alega el Abogado del Estado que, partiendo de las competencias que tiene la Generalitat sobre determinados aspectos de las materias de ICT's y gestión de múltiples digitales de televisión digital terrestre, que concurren conjuntamente con las competencias de telecomunicaciones y radiocomunicaciones del Estado, resultaría razonable que la Administración autonómica, para el mejor desempeño de sus funciones y con carácter informativo y declarativo, disponga de unos censos de las empresas instaladoras de ICT's y gestoras de los múltiples digitales a través de unos registros públicos de inscripción de empresas que ejerzan tales actividades, aunque el alcance de los registros ha de ser distinto en un caso y en otro. Así, en el supuesto de los instaladores, la imbricación de competencias en la materia sería más intensa, ya que el proyecto integral de instalación o reforma de una infraestructura común de telecomunicaciones está conformada de manera inseparable por aspectos urbanísticos y arquitectónicos y por aspectos de telecomunicaciones, de forma que, a la hora de llevar a cabo la inscripción de las empresas instaladoras de ICT's, no se puede efectuar una delimitación clara de ambos ámbitos sustanciales, de modo que el contenido de la inscripción registral, tanto si el registro es estatal como autonómico, resulta igual o, cuando menos, prácticamente idéntico. De hecho el primer párrafo del art. 16 del Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, contempla esta especial vinculación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

La existencia simultánea de un registro estatal y un registro autonómico de instaladores de ICT's no aportaría mayor seguridad jurídica en la actividad de instalación de las mismas y, por el contrario, supondría duplicar las funciones administrativas, con un mayor gasto público, mayores cargas administrativas y mayor tasa de error respecto a los datos inscritos. Por ello la interpretación más conforme del precepto estatutario sería la de considerar que, con el objetivo de lograr la actuación administrativa más eficaz y eficiente posible, y «de acuerdo con la normativa del Estado», el registro autonómico de instaladores de ICT's quedara integrado dentro del registro estatal, si bien su gestión correspondería a la Generalitat de Cataluña. Y en el supuesto del registro de gestores de múltiples digitales, la actividad de gestión de un múltiple de televisión digital terrestre implica la realización simultánea de funciones por los prestadores de servicios audiovisuales en el marco del régimen jurídico audiovisual y de funciones meramente técnicas en el marco del título competencial de las telecomunicaciones, aspectos que quedan perfectamente delimitados y que son susceptibles de inscripción diferenciada en distintos registros públicos. De esta manera el contenido del registro autonómico catalán de gestores de múltiples digitales debería limitarse a identificar declarativamente todos los aspectos vinculados al régimen jurídico audiovisual de la actividad de gestión de múltiples digitales, mientras que el registro estatal de gestores de múltiples digitales debería reducirse a inscribir los temas técnicos, pertenecientes al régimen jurídico de las telecomunicaciones, de la actividad de gestión de múltiples digitales. Estos registros, estatal y autonómico, deberían ser configurados para el cumplimiento respectivo de las funciones concretas que tienen asignadas el Estado y la Generalitat de Cataluña en esta materia dentro del correlativo ámbito competencial, sin que se pudiera generalizar su contenido, ni considerar de manera expansiva los datos que deben ser objeto de inscripción, no pudiendo llegar a producirse una eventual intromisión por la Generalitat de Cataluña en la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones, ni una eventual intromisión por el Estado en la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre medios de comunicación social.

c) No queda claro, a juicio del Gobierno de la Generalitat, si se impugna el apartado 1 del art. 140, pues, aunque se afirma inicialmente que se adecua al orden constitucional de competencias, luego se desgrana una argumentación crítica por falta de referencia expresa a las competencias del Estado. Sin perjuicio de recordar que sobre un ámbito material pueden proyectarse o incidir distintos títulos competenciales,

sin que ello difumine la atribución de la responsabilidad específica, se destaca por el Ejecutivo catalán que la impugnación no termina concretándose en el suplico del recurso.

Por lo que hace a la impugnación del apartado 2, alega el Gobierno de la Generalitat que el precepto se limita a fijar un principio, criterio u objetivo cuya articulación y concreción –y, por tanto, su operatividad– quedan en manos del Estado. Se reitera, una vez más, el papel cardinal que la participación debe representar en el funcionamiento del sistema autonómico, así como el dato capital de la ubicación física de las infraestructuras en el territorio de Cataluña. Sin perjuicio de remitir a lo que se expondrá al analizar el título V del Estatuto (antecedentes 102 y siguientes), se concluye que carece fundamento la tacha de inconstitucionalidad de este apartado.

La previsión de informe previo en los procesos de calificación de las infraestructuras de transporte como de interés general no sería ninguna novedad absoluta, pues existe un procedimiento semejante en las normas de traspaso de los puertos [cláusula B.2) del Anexo al Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre]. Además la calificación de interés general afecta directamente a la existencia o no de competencia autonómica sobre la infraestructura de que se trate, pues tal competencia autonómica en puertos, aeropuertos, etcétera, se amplía o restringe según nazca o desaparezca una declaración de interés general. Precisamente esta función de las declaraciones de interés general avalaría la previsión, cuando menos, de la previa expresión de un parecer por parte de la Administración autonómica y la constitucionalidad del art. 140.3.

La previsión del apartado 4 alega el Gobierno catalán, se vincula con el principio de participación y con el art. 131 CE, que establece la intervención de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los instrumentos de participación. La expresa remisión a la normativa estatal desharía cualquier interrogante que pudiera originarse al respecto. En relación con los apartados 5 y 6 sostiene el Gobierno de la Generalitat que su tacha de inconstitucionalidad carecería de fundamento, dado el carácter principial de la previsión de participación, del papel de ésta, de la incidencia territorial y de la remisión a la normativa estatal para su efectividad.

En cuanto al art. 140.7 alega el Gobierno catalán que la cuestión a dilucidar en relación con las comunicaciones electrónicas no es la distinción entre telecomunicación y teledifusión y radiodifusión, pues la evolución tecnológica, su recepción jurídica y la intervención normativa europea han llevado a que no exista una plena y universal coincidencia entre telecomunicación y comunicación electrónica y, consecuentemente, en el plano que aquí interesa, no cabría una lectura omnicomprensiva y completamente excluyente del título competencial estatal enunciado en el art. 149.1.21 CE. La expresión «régimen general de comunicaciones» utilizada en el precepto constitucional no tendría una referencia directa y específica al ámbito que estamos considerando. En todo caso la reserva del «régimen general» pondría de manifiesto que hay espacios no reservados a la competencia estatal por no estar integrados en ese régimen general. Los servicios de comunicación electrónica presentan unas características propias y diferenciadas de los medios de comunicación y no se confunden con las telecomunicaciones, referidas únicamente a la infraestructura o plataforma de difusión y que no alcanzan a la prestación del servicio (STC 168/1993, de 27 de mayo), por lo que los servicios de comunicación electrónica representan una materia nueva.

Es en este contexto de cambios, en el que no podría entenderse que la totalidad de los nuevos desarrollos continúan subsumidos, sin matices ni modulaciones, en los preceptos del art. 149.1.21 CE, en el que habría que interpretar el art. 140.7 impugnado, que simplemente atribuye competencias ejecutivas —esto es, con escaso alcance innovador—, y de acuerdo con la normativa estatal, a la Administración autonómica, y respecto de funciones enunciadas con exquisita preocupación por el límite territorial. En tales términos el art. 140.7 engarzaría perfectamente con las previsiones constitucionales.

d) El Parlamento de Cataluña se remite, en primer lugar, a sus alegaciones en relación con el art. 117 respecto a la inocuidad de la falta de mención de una competencia estatal [antecedente 58 d)]. En cuanto a la participación prevista en el apartado 2 del art. 140 se alega que ya aparecía en el art. 12.8 del anterior Estatuto sin que planteara problema alguno de inconstitucionalidad. Por su lado el informe preceptivo no vinculante del apartado 3 no disminuiría en nada la competencia estatal, más allá de que la previsión de informes obligatorios en el Estatuto como instrumento de cooperación ha sido admitida por este Tribunal sin dificultad (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

El apartado 4 establecería un tipo de participación que no se concreta, sino que queda deferido a la normativa estatal sin determinación, por lo que podría decirse que no existe desapoderamiento alguno de competencia estatal, sino tan sólo un condicionamiento formal y abierto.

El apartado 5, por su lado, nuevamente contemplaría la participación de la Generalitat en el ejercicio de una competencia estatal, sin determinar el procedimiento o mecanismo a través del cual se instrumente esta participación, que se deja en manos de la correspondiente normativa estatal. Nuevamente podría afirmarse que no se produce privación alguna de la competencia estatal implicada, pues el Estado retiene la ordenación de esta participación. Las mismas consideraciones serían aplicables al apartado 6.

En cuanto al apartado 7 se señala que los servicios de comunicaciones electrónicas no forman parte del concepto «telecomunicaciones», referido a las infraestructuras o plataformas de comunicación (STC 168/1993, de 27 de mayo), sino que constituyen una materia nueva, ajena al art. 149.1.21 CE. Ante ella el Estatuto atribuiría a la Generalitat competencias tan solo de ejecución, en la medida y con el alcance que determine la normativa estatal.

78. a) El artículo 141.2 (Juego y espectáculos) es objeto de recurso por disponer que «la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado prevista en el título V y el informe previo determinante de la Generalitat». Para los recurrentes el precepto presupone que el Estado no ostenta competencia alguna en materia de juego, lo que, a su juicio, es falso, al menos por relación a la lotería nacional, como se desprende de la jurisprudencia (por todas, STC 163/1994, de 26 de mayo) y de la conexión que, más allá del silencio del art. 149.1 CE, ha identificado la competencia sobre esta materia con la competencia recogida en su regla 14.

b) Nuevamente señala el Abogado del Estado que, aunque la competencia sobre juegos y apuestas se asuma como exclusiva, está sujeta a los límites derivados del legítimo ejercicio de las restantes competencias. De hecho el Estatuto de 1979 ya atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas» (art. 9.32). Esta previsión estatutaria permitió que el Tribunal Constitucional declarara, en las Sentencias citadas de contrario, que la lotería nacional y los juegos conexos no debían encuadrarse en el título juegos y apuestas, sino en el de «hacienda general» (art. 149.1.14 CE). Parecería claro que en nada afecta a esta doctrina el nuevo Estatuto: la lotería nacional seguiría integrada en este título competencial. Pero es que, además, el Estatuto tendría la virtud de clarificar el título competencial de juegos y apuestas, estableciendo el punto de conexión en el ámbito territorial del mismo. Es decir, cuando la actividad se desarrolla exclusivamente en Cataluña, la competencia sería autonómica; y cuando el juego o apuesta sea de ámbito estatal, la competencia sería del Estado, si bien debiendo acudir al mecanismo de cooperación que establece el art. 141.2 recurrido, que sería absolutamente razonable, ya que remite a la disposición adicional segunda, suficientemente comentada.

c) El Gobierno catalán recuerda que en el art. 149.1 CE no figura la materia juego y apuestas, de manera que la Generalitat la asumió en el art. 9.32 del Estatuto de 1979, con la única excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas. No obstante desde el comienzo del funcionamiento del Estado autonómico se plantearon conflictos competenciales en torno a los juegos y apuestas por relación a la autorización estatal para otras modalidades de lotería de ámbito estatal, así como de juegos y apuestas a favor de entidades sociales de ámbito también estatal.

El Tribunal Constitucional entendió, en las Sentencias mencionadas en el recurso, que el Estado podía gestionar loterías desde la competencia atribuida en el art. 149.1.14 CE. Aun así resulta evidente el potencial alterador del orden competencial que encierra el recurso a este título por el hecho de que la lotería sea una fuente de ingresos para el erario público. De igual modo que el poder de gasto del Estado no genera competencias a su favor (STC 13/1992, de 6 de febrero) tampoco ha de hacerlo el poder de ingreso. Además, en atención al limitado poder de gasto de los españoles, debería convenirse en que los ingresos de la hacienda pública estatal por este concepto menoscabarán aquellos que, por la misma actividad, corresponderían a las haciendas autonómicas. Esto es lo que habría tratado de evitarse en el art. 141.2 mediante el establecimiento de sistemas de colaboración y participación.

Frente a lo sostenido de contrario en la demanda, el precepto estatutario no supedita ni condiciona indebidamente, a juicio del Gobierno de la Generalitat, la actuación estatal. En cuanto a la participación en la Comisión Bilateral el Gobierno catalán se remite al estudio del art. 183

del Estatuto [antecedente 106 c)], y con respecto al valor del informe «determinante» apunta que sólo obliga al Estado a motivar su decisión cuando no acoja la postura de la Generalitat. Recuerda, por último, el Ejecutivo autonómico que la disposición adicional decimocuarta deja a salvo los juegos explotados por la ONCE, extremo que los recurrentes no mencionan.

d) Alega el Parlamento de Cataluña que en esta materia la Administración del Estado ha ejercido amplias atribuciones al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.14 CE. En este terreno el Estatuto, mediante la Comisión Bilateral, pretendería formalizar la necesidad de diálogo para que el Estado, que carece de títulos competenciales directos y expresos sobre la materia, pueda autorizar nuevas modalidades de juego y apuestas o pueda modificar los existentes en el ámbito territorial de Cataluña. En este sentido, se recuerda que la autorización de una nueva modalidad de juego o apuesta de ámbito estatal o la modificación de una existente puede afectar de forma substancial a los juegos y apuestas regulados por la Generalitat. Por consiguiente sería admisible que la actuación del Estado quede condicionada por la decisión previa de una Comunidad Autónoma que tiene atribuida la competencia exclusiva sobre la materia.

79. a) En relación con el artículo 142.2 (Juventud) alegan los demandantes que la genérica referencia a la capacidad de la Generalitat para suscribir acuerdos con entidades internacionales afecta a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.3 CE y, en concreto, implica el ejercicio por una Comunidad Autónoma del ius contrahendi que sólo corresponde al Estado, como se argumenta en la impugnación del art. 195 del Estatuto [antecedente 114 a)]. Por lo que hace a la participación en entidades internacionales se reiteran los argumentos ya esgrimidos en la impugnación del art. 134.2 (deporte) [antecedente 72 a)], con remisión a los que se expondrán al examinar los arts. 198 y 200, también recurridos (antecedentes 115 y 117, respectivamente).

b) El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se remite a lo argumentado en relación con los arts. 134.2, 195, 198 y 200 [antecedentes 72 b), 114, 115 y 117, respectivamente]. Además, destaca que el apartado 2 impugnado hace una remisión, tanto a la «normativa de la correspondiente entidad» internacional con la que se pretenda la suscripción del acuerdo, como a la «legislación del Estado». Es decir, la efectividad del artículo estatutario está condicionada a una doble previsión: de la norma internacional y de la estatal interna.

c) La referencia genérica a la capacidad de la Generalitat para suscribir acuerdos con entidades internacionales o participar en éstas no vulnera, a juicio del Gobierno catalán, el art. 149.1.3 CE, pues no convierte esos acuerdos en tratados sujetos al Derecho internacional ni transforma a la Generalitat en sujeto de Derecho internacional. En particular se destaca que el art. 142.2 no incide en el ius contrahendi del Estado ni interfiere en su política exterior.

d) La Cámara autonómica sostiene que la jurisprudencia respecto al art. 149.1.3 CE es de una claridad meridiana, citando nuevamente al efecto la STC 165/1994, de 26 de mayo, según la cual no toda actividad de proyección exterior se puede identificar con la materia «relaciones internacionales». Por ello, siendo la materia «juventud» de competencia exclusiva de la Generalitat, la capacidad para suscribir acuerdos que se reconoce a favor de la misma en los términos descritos en el art. 142.2 no comportaría la asunción de ningún tipo de obligaciones que pueda comprometer las relaciones del Estado en materia de política internacional, ni podría entenderse como un ejercicio del ius contrahendi.

80. a) De acuerdo con el artículo 144.5 (Medio ambiente, espacios naturales y meteorología) «corresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática». Aun no tratándose de una competencia autonómica exclusiva, no puede olvidarse, alegan los actores, que el art. 149.1.20 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en la materia «servicio meteorológico». No cabría apelar al hecho de que la creación de un servicio meteorológico propio de Cataluña encuentra fundamento en las competencias generales de organización de la Comunidad Autónoma, toda vez que, siendo éstas instrumentales, sólo pueden operar en los ámbitos materiales sobre los que la Comunidad Autónoma tenga competencias.

b) El Abogado del Estado, por su parte, alega que el Estatuto de 1979 ya atribuía a la Generalitat competencia exclusiva en relación con el «Servicio Meteorológico de Cataluña, sin perjuicio de lo dispuesto en los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 9.15). Parece claro, a su juicio, que si nunca se plantearon dudas de constitucionalidad sobre un precepto que atribuía una competencia exclusiva, mucho menos se pueden suscitarse respecto de otro que ni siquiera hace tal calificación. El art. 149.1.20 CE siempre se ha entendido en el sentido de que al Estado le corresponde en exclusiva el establecimiento de un servicio de meteorología que tenga el carácter de oficial, lo cual no impide que las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia puedan organizar sus propios servicios meteorológicos, cuyos pronósticos no gozarán del mismo carácter oficial que los del servicio estatal. Así pues la cuestión sería bastante clara, máxime cuando nadie ha cuestionado la constitucionalidad del antiguo Estatuto ni la creación del Servicio Meteorológico de Cataluña por la Ley catalana 15/2001, de 14 de noviembre.

c) El Gobierno catalán replica que el art. 9.15 del Estatuto de 1979 ya atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicio meteorológico de Cataluña, a cuyo amparo se ha creado el correspondiente servicio. Desde otra perspectiva se afirma que el art. 149.1.20 CE no excluiría la existencia de otros servicios de ámbito subestatal.

d) A juicio del Parlamento de Cataluña la creación de un servicio meteorológico propio puede considerarse, en cierta medida, una actividad instrumental para el ejercicio de otras competencias, además de un servicio de información al público que no limita o condiciona actividad estatal alguna. En tal sentido se recuerda que la única exclusividad competencial estatal que se deduce del art. 149.1.20 CE está vinculada a la navegación aérea, cuya falta de mención en el art. 144.5 no lo invalida.

81. a) El artículo 146 (Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual) ofrecería una contradicción entre la fórmula de atribución general (apartado 2) y las fórmulas de atribución específica (apartado 1), contradiciéndose en ambos casos la regla competencial del art. 149.1.27 CE. En relación con el apartado 2, se recuerda en la demanda que el citado precepto constitucional utiliza la técnica bases-desarrollo, con un alcance que la jurisprudencia (por todas, SSTC 108/1993, de 25 de marzo, FJ 3; y 127/1994, de 5 de mayo) ha precisado en términos mucho más amplios que los que resultan de la norma estatutaria, que sería inconstitucional por la restricción que sobre el alcance de las bases se opera en virtud del art. 111, ya recurrido.

En cuanto al apartado 1 del precepto, se alega que la competencia exclusiva atribuida en su letra a) «sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local», además de ser incoherente respecto del carácter compartido de la competencia conferida en el apartado 2, se opondría frontalmente al art. 149.1.27 CE por desconocer la competencia del Estado sobre las bases y por presumir la existencia de servicios públicos de comunicación audiovisual, cualidad ésta que sólo compete conferir al legislador básico del Estado (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8). Por su lado, la letra b) de este apartado 1 atribuye a la Generalitat «la competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnología disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña». Para los recurrentes, si bien el concepto «servicio de comunicación audiovisual» no se corresponde con la dicción del art. 149.1.27 CE, que habla de «medios de comunicación social», es evidente que las competencias referidas en la repetida letra b) deben reconducirse a este título, cuya configuración constitucional se vería contrariada por el criterio estatutario de atribución, basado en el lugar de recepción de las emisiones, lo que por lo demás se opondría a la normativa europea en materia de televisión (Directiva 89/552).

b) El Abogado del Estado entiende que, por lo que hace al apartado 2, más propiamente se cuestiona el art. 111, por lo que se remite a las alegaciones vertidas sobre dicho precepto (antecedente 53). En cuanto al apartado 1 el representante del Gobierno considera que el recurso no acierta en su interpretación, si se tiene en cuenta la diferencia con el texto aprobado por el Parlamento catalán, que atribuía a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre la regulación de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat», mientras que en el texto definitivo la competencia exclusiva aparece referida a la «organización de la prestación del servicio». Por tanto las Cortes Generales habrían modificado sustancialmente el texto, transformando una plena competencia normativa en otra puramente organizativa y, por consiguiente, de carácter ejecutivo. Además no parece que pueda considerarse inconstitucional la atribución de esa competencia, teniendo en cuenta que la organización deberá acomodarse, en su caso, a las bases que el Estado dicte en ejercicio de la

competencia general sobre comunicación social, resultando lógico, por lo demás, que la competencia de organización de la prestación del servicio público de la Generalitat se dividiera entre ésta y el Estado.

En relación con la letra b) de este mismo apartado, y tras reconocer que la expresión «servicios de comunicación social» debe interpretarse en el sentido de «medios de comunicación audiovisual», pone de relieve el Abogado del Estado que el señalamiento de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas básicas en las materias en las que el Estado dispone de este tipo de competencia, como ocurre en el sector audiovisual (por todas, STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6). En este caso, en la legislación básica estatal (art. 19 de la Ley 25/1994, de 12 de julio) es el ámbito de cobertura de la emisión el punto de conexión relevante para atraer la competencia estatal o la autonómica, y, de una interpretación sistemática del Estatuto, sólo cabría llegar a la misma conclusión tras poner el precepto que nos ocupa en relación con el art. 115. Así, de una interpretación conjunta de ambos preceptos sólo cabría entender que la competencia autonómica sobre la regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual se limita a los contenidos dirigidos al público de Cataluña siempre que el ámbito de cobertura sea exclusivamente autonómico. Cualquier otra interpretación haría inviables las emisiones de ámbito nacional.

c) Desde un punto de vista sistemático y de coherencia la representación del Gobierno de la Generalitat señala que no acierta a comprender por qué no se impugna todo el apartado 1, dado que sin los párrafos a) y b) el encabezamiento queda sin contenido y carece de sentido. Por otra parte, sin perjuicio de señalar que el apartado 2 no se incluye en el suplico del recurso, defiende su perfecta correspondencia con el art. 149.1.27 CE, que permite una configuración de la competencia autonómica sobre medios de comunicación social de carácter compartido.

La clave para la comprensión del art. 146.1 a) es, a juicio del Gobierno catalán, el concepto de organización de la prestación, pues no se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen de los medios. Antes bien, en el marco del régimen jurídico de esos medios, cuya fijación es una competencia compartida, el precepto atribuye competencia exclusiva únicamente sobre los aspectos de índole organizativa, opción que tendría soporte en las competencias en materia de propia organización y en el carácter dominical de tales cuestiones. Que de los aspectos organizativos se trata lo confirmaría la referencia a los entes locales, en tanto que la intervención autonómica en estos aspectos organizativos debe detenerse ante la potestad autoorganizativa de los mismos.

El art. 146.1 b) se limitaría a precisar el contenido de la competencia autonómica que se reafirma como compartida, tal como se deriva del art. 149.1.27 CE. La amplitud de los supuestos traería causa de la voluntad de acomodarse a la propia vida del Ordenamiento y en nada sería inconstitucional. Por lo demás los puntos de conexión fijados son coherentes, a juicio del Gobierno catalán, con la configuración general de las competencias de la Generalitat, y su definición podrá ser modulada como consecuencia del carácter compartido de la competencia expresamente reconocida.

d) La defensa de la constitucionalidad del art. 146 por el Parlamento de Cataluña se basa genéricamente en que el art. 149.1.27 CE permite configurar la competencia autonómica sobre medios de comunicación social con carácter compartido. La letra a) del art. 146.1 del Estatuto no atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre el régimen de los medios, sino respecto de la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de ámbito local. Se trataría, por tanto, de una atribución de competencia referida a los aspectos organizativos de la prestación del servicio, para lo cual la Generalitat dispone de plena competencia. La exclusividad en la organización de la prestación del servicio público sería perfectamente compatible con que ésta se lleve a cabo en el marco del régimen jurídico de los medios, para cuya fijación comparten competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 149.1.27 CE.

La letra b) del art. 146.1 resulta, para la Cámara, plenamente acorde con el sistema de distribución de competencias derivado del art. 149.1.27 CE, fundamentado en el reparto entre bases estatales y desarrollo y ejecución de las mismas por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que recoja unos supuestos materiales más amplios, producto de la evolución tecnológica.

El enunciado del apartado 2 del art. 146 se correspondería perfectamente con el art. 149.1.27 CE. Su impugnación tiene, a juicio del Parlamento, carácter cautelar, pues si en el desarrollo de esta competencia se produjese una extralimitación será ese acto el que merezca la tacha de inconstitucionalidad.

82. a) El artículo 147 (Notariado y registros públicos) atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, incluyendo, en todo caso: el nombramiento de Notarios y Registradores, en el que se integra todo el proceso selectivo, con la previsión de que habrá de acreditarse el conocimiento de la lengua y del Derecho catalanes [apartado 1 a)]; la participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración de los programas de acceso a los cuerpos de Notarios y Registradores, a los efectos de acreditar el conocimiento del Derecho catalán [apartado 1 b)]; y el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, con inclusión de la determinación de los distritos hipotecarios y notariales [apartado 1 c)]. Por lo que hace al apartado 1 a), se invocan los títulos del art. 149.1.8 y 18 CE, en relación con el art. 103.3 CE y la consideración de los cuerpos de Notarios y Registradores como nacionales, de lo que resultaría la aplicación de la doctrina declarada en las SSTC 25/1983, de 7 de abril; y 56/1990, de 29 de marzo, y, en consecuencia la inconstitucionalidad de la competencia conferida a la Generalitat para la convocatoria, administración y resolución de los procesos de acceso a dichos cuerpos. De otro lado la exigencia de conocimiento del catalán y del Derecho catalán tampoco se ajustaría a la jurisprudencia, citándose las SSTC 120/1992, de 21 de septiembre; y 87/1997, de 24 de abril, entre otras.

En relación con el apartado 1 b) se alega por los actores que la regulación del mérito del conocimiento del Derecho catalán es competencia exclusiva del Estado, como quedó dicho en la STC 120/1990, de 27 de junio. Y por lo que hace al apartado 1 c) afirman los recurrentes que es también reiterada la doctrina que integra esa función en la competencia del art. 149.1.8 CE (así, STC 97/1989, de 30 de mayo).

b) Respecto a la letra a) del apartado 1 alega el Abogado del Estado que la argumentación de la demanda es poco clara, pues no termina de precisar ni el precepto ni la doctrina constitucional que considera vulnerados. Para el representante del Gobierno, de acuerdo con el conjunto normativo vigente al amparo de los títulos competenciales indicados en la STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 9 (art. 149.1.8 y 18 CE), los Notarios y Registradores se configuran como cuerpos nacionales a los que se accede a través de una oposición de carácter nacional, convocada, tramitada y resuelta por órganos del Estado y de acuerdo con la normativa de éste (arts. 1.2 de la Ley Orgánica del notariado, 8,10 y 313.2 del reglamento de organización y régimen del notariado, 277 de la Ley hipotecaria y 504 y siguientes del Reglamento hipotecario). Sin embargo entiende el Abogado del Estado que no parece existir inconveniente constitucional para que se lleve a cabo una gestión descentralizada de los procedimientos selectivos y de provisión de puestos de trabajo de los cuerpos de funcionarios a que alude el precepto estatutario. Es preciso, a su juicio, tener en cuenta que la competencia se asume como ejecutiva y, por tanto, no podrá ejercerse obviando lo previsto por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva, por lo que será preciso para la plena eficacia de aquélla que el Estado previamente regule el procedimiento selectivo descentralizado que sirva de marco a los actos de ejecución mencionados en el apartado 1 a).

En cuanto al otro inciso que se discute dentro de este apartado el recurso se limitaría a transcribir la STC 120/1992, de 21 de septiembre, cuya doctrina sólo obliga a interpretar la expresión «las leyes» que utiliza el inciso estatutario como normativa estatal, es decir, ley estatal en un sentido amplio o impropio, dado que al Estado le corresponde especificar con plena libertad de configuración el hecho de la valoración del mérito y la fórmula de ponderación del mismo, lo cual se podrá hacer en una norma de rango legal o reglamentario, cuando así proceda de acuerdo con la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional. Así interpretado el inciso no plantearía duda alguna de inconstitucionalidad.

Con respecto al inciso impugnado de la letra b) sostiene el Abogado del Estado que debe interpretarse como puramente orientador de la legislación estatal en la materia, limitándose a sugerir la participación de la Generalitat, sin condicionar al titular de la competencia, ni en el hecho de dicha participación, ni en la forma en que la misma se articule. En todo caso lo máximo que podría derivarse del precepto estatutario sería la necesidad de establecer un mecanismo de participación de la Generalitat, siendo el legislador estatal quien habría de especificar cómo ha de tener lugar la misma. Es más, esa participación perseguiría hacer efectiva la cooficialidad lingüística, cuyo alcance corresponde determinar a los Estatutos de Autonomía (art. 3.2 CE).

c) El tenor del recurso pone de manifiesto, para el Gobierno de la Generalitat, que los actores no son muy conscientes de que la regulación impugnada es un Estatuto de Autonomía, no una ley ordinaria o una norma reglamentaria, pues traen a colación argumentaciones realizadas con motivo del análisis de normas ordinarias. Frente a ello se recuerda que el parámetro de enjuiciamiento es la Constitución y no posibles desarrollos, menos aún meras legislaciones ordinarias.

No se aporta en la demanda –continúa el escrito de alegaciones– argumentación suficiente para sostener que la letra a) del apartado 1 sea contraria a las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.8 y 18 CE, pues la existencia de cuerpos funcionariales de dimensión estatal no impide la existencia de varias alternativas de gestión descentralizada. Al respecto se sostiene que el momento de unidad lo aseguran las normas ordenadoras del cuerpo, pero no su gestión o aplicación, como ponen de manifiesto los cuerpos de Catedráticos o Profesores titulares de Universidad.

Sobre el segundo inciso de esta letra a) se da por reafirmado lo ya expuesto en relación con los arts. 6 y 32 sobre régimen lingüístico (antecedentes 24 y 31), recordándose que los requisitos sobre lengua y derecho son condición necesaria para permitir la realización del derecho de opción lingüística de los ciudadanos y para la adecuada prestación del servicio. Además estas exigencias se establecen «en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las leyes», que serán autonómicas para delimitar la oficialidad y estatales para regular los servicios de notariado y registro.

El art. 147.1 b) sería la lógica consecuencia de la competencia ejecutiva de la Generalitat en un ámbito de especial interés por su relación con el Derecho catalán y una manifestación más del principio de participación.

El art. 147.1 c), por su parte, no sería contrario al art. 149.1.8 CE, por cuanto las exigencias de ordenación de los registros e instrumentos públicos pueden agotarse con el establecimiento de registros y estándares de obligada observancia, a los que deberá supeditarse la Administración autonómica al ejercer esta competencia. Por lo demás la intervención autonómica se equipara a lo que ocurre con la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña.

d) De un lado, y por lo que hace a la dimensión lingüística, la representación del Parlamento de Cataluña da por reproducidas las alegaciones referidas al art. 33.3 (antecedente 32), matizando tan sólo que la exigencia de un determinado nivel de conocimiento –cuestión que deberá determinar el legislador competente– se produce en relación a la provisión de vacantes, y no, por tanto, para el acceso a la profesión.

De otro alega la Cámara que la letra a) del art. 147.1 sólo atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para gestionar concursos y oposiciones. Tal atribución no pugnaría con los arts. 149.1.8 ó 18 CE, pues, aun cuando se configuren cuerpos de funcionarios de dimensión estatal, diversas son las alternativas de gestión descentralizada y no unitaria. La unidad la aseguran las normas ordenadoras del cuerpo, competencia estatal en el caso, pero no su gestión o aplicación, que es lo único que correspondería a la Generalitat.

Por lo que hace a la letra b) del art. 147.1 la representación del Parlamento de Cataluña no acierta a descubrir el motivo de impugnación ni adivina cuál sea el precepto constitucional vulnerado. Por su parte la fijación geográfica concreta de las demarcaciones a la que se refiere la letra c) del art. 147.1 dudosamente estaría comprendida, a juicio del Parlamento, en la competencia exclusiva que el art. 149.1.8 CE otorga al Estado sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos.

83. a) El artículo 148 (Obras públicas) dispone en su apartado 2 que la calificación de interés general de las obras públicas requiere el informe previo de la Generalitat, la cual «participa en la planificación y la programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto». Las razones expuestas para la impugnación del art. 140.3 [antecedente 77 a)] justificarían ahora las de este apartado, pues se introduciría también un condicionamiento inaceptable en el ejercicio de la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.24 CE.

b) El Abogado del Estado sostiene que la impugnación de este precepto se funda en los mismos motivos por los que se impugnan análogas previsiones del art. 140, por lo que se remite íntegramente a lo alegado respecto del mismo [antecedente 77 b)].

c) A juicio del Gobierno de la Generalitat, los dos motivos esgrimidos frente al apartado 2 son redundantes y ya fueron examinados y rebatidos al analizar el art. 140.3 y 4. Sin perjuicio de remitirse a dicho análisis [antecedente 77 c)], el Gobierno catalán destaca que las previsiones estatutarias de participación no vinculante en decisiones estatales que inciden sustancialmente en la propia concreción de la delimitación de las competencias autonómicas, con impacto territorial claro y con incidencia en otras responsabilidades de la Generalitat, lejos de suponer una infracción del orden constitucional implican el cabal desarrollo de los principios constitucionales. La referencia a lo dispuesto en la legislación del Estado disiparía cualquier duda sobre el condicionamiento indebido de la competencia atribuida por el art. 149.1.24 CE.

d) El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña da por reproducidas las manifestadas a propósito de los apartados 3 y 4 del art. 140 [antecedente 77 d)].

84. a) El artículo 149 (Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y del urbanismo) sería inconstitucional en sus apartados 2, 3 y 4. Con arreglo al apartado 2, se requiere el informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para determinar la ubicación en Cataluña de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal, en tanto que el apartado 4 atribuye a la Generalitat «la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148». Ambos apartados desconocerían también la competencia del Estado sobre obras de interés general ex art. 149.1.24 CE, que quedaría condicionada sin causa constitucional que lo justifique. En relación con el apartado 3, alegan los Diputados demandantes que incurre en inconstitucionalidad en su letra b), que reconoce a la Generalitat «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición». Inconstitucionalidad que puede acreditarse, a su juicio, con la sola remisión a la doctrina establecida en la STC 149/1991, de 4 de julio, respecto de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, de la que se desprende que el Estado no puede ejercer su facultad de concesión demanial para perturbar el ejercicio de potestades autonómicas, pero también que un Estatuto no puede desconocer en términos absolutos la titularidad estatal sobre las concesiones y autorizaciones sobre el dominio público marítimo terrestre.

b) Considera el Abogado del Estado que no plantea problema alguno de constitucionalidad el informe requerido por el apartado 2, ya que se trataría de un razonable mecanismo de cooperación que permite conciliar las competencias territoriales en materia de urbanismo y ordenación del territorio con las estatales sobre las infraestructuras y equipamientos propios, siendo así que, además, este mecanismo no provocaría un desplazamiento competencial, dado que el informe no se establece con carácter vinculante y ni siquiera es determinante, por lo que no parece necesaria la motivación ante la Comisión Bilateral para que el Estado se aparte del mismo. En todo caso, la ubicación en Cataluña de las infraestructuras y los equipamientos estatales justificaría el informe, en cuanto pueden resultar directamente afectados intereses autonómicos.

Por otro lado podría parecer inconstitucional la atribución a la Generalitat de la ejecución de gestión de obras de interés general contemplada en el apartado 4, a la vista de la competencia estatal del art. 149.1.24 CE. Sin embargo el precepto discutido sólo podría entenderse, en conexión con el art. 148, al que se remite, como limitado a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la gestión de obras de interés general en el litoral catalán que queden afectas a servicios de la competencia autonómica. E interpretado de esta forma el precepto no plantearía duda alguna de constitucionalidad.

La previsión del apartado 3 b) parece incompatible, para el Abogado del Estado, con lo dispuesto en el art. 110 b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, declarado expresamente constitucional por la STC 149/1991 de 4 de julio [FJ 7 A) b)]. Sin embargo, analizada la doctrina constitucional en la materia, de acuerdo con la cual es constitucionalmente admisible la atribución a las Comunidades Autónomas de la gestión del dominio público marítimo-terrestre conservando el Estado la nuda propiedad —opción que, sin embargo, ha de realizar el legislador estatal titular de la competencia, de acuerdo con la relación que existe entre los Estatutos y el ordenamiento estatal—, la redacción del apartado sería conforme con la misma y con la Ley de costas, puesto que el apartado 3 incluye en su inciso inicial un límite general que impone el respeto al régimen general del dominio público; límite que sería una directa alusión a la Ley de costas. La única forma de que se

respete el régimen general en materia de dominio público marítimo-terrestre sería entender este art. 149.3 b) como orientador de ese régimen general al que el Estatuto expresamente se somete, pero sin virtualidad hasta tanto no se incorpore a la legislación general sobre dominio público marítimo-terrestre.

Por lo demás no parece, para el Abogado del Estado, que pueda afirmarse que la remisión al régimen general del dominio público lo sea a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas, que no es aplicable al llamado demanio natural, respecto del cual la Ley de costas establece un régimen completo y general en la materia que desplaza a aquella Ley.

c) Alega el Gobierno de la Generalitat que la intervención prevista en el apartado 2 no tiene carácter vinculante y se produce en un órgano paritario mixto, de integración estatal y autonómica, respecto de una decisión que adoptará finalmente la Administración estatal. Destaca el Ejecutivo catalán tres datos: el parecer de la Generalitat no resulta vinculante; la integración mixta del órgano que emite el informe; la repercusión territorial de la decisión estatal sobre ubicación de infraestructuras y equipamientos. Esto sentado, en nada afectaría a la competencia estatal la aportación por la Comunidad Autónoma de elementos de valoración sobre aspectos de su propia competencia. Se trataría de un nuevo ejemplo de integración de pareceres, habitual en la legislación territorial, como demuestra el art. 224 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992.

El art. 149.3 b) trata de conjugar, para el Ejecutivo catalán, la ordenación del litoral como materia de competencia autonómica con los requerimientos derivados de la protección del dominio marítimo. A tal fin se identifican las normas estatales relativas al dominio público marítimo-terrestre como marco de la actuación autonómica y se atribuyen a la Administración autonómica facultades meramente ejecutivas, como es el «otorgamiento de autorizaciones y concesiones». La impugnación del precepto estaría basada en gran medida sobre opciones del legislador ordinario, ignorándose así que se está enjuiciando un Estatuto de Autonomía. Además la inconstitucionalidad no podría basarse en el art. 132 CE, que no atribuye competencias, por lo que los actores no mencionan el título atributivo de competencia estatal que resultaría conculcado.

Finalmente, señala el Gobierno de la Generalitat que la impugnación del art. 149.4 no se traslada al suplico del recurso. Al margen de ello, como quiera que la clave de dicha impugnación es la remisión que se hace al art. 148, debe entenderse refutada con la respuesta a la impugnación de este precepto estatutario [antecedente 83 c)].

d) El Parlamento catalán, por su parte, defiende la constitucionalidad de los apartados 2 y 4 del art. 149, dando por reproducidas las alegaciones realizadas a propósito de los apartados 3 y 4 del art. 140 [antecedente 77 d)], insistiendo, en el caso de lo previsto en el apartado 2, en que el ejercicio de la competencia estatal tendrá indudable repercusión en competencias autonómicas, por lo que resultaría totalmente justificada la aportación de la opinión de la Generalitat.

Respecto a la letra b) del apartado 3 del art. 149 alega la Cámara que el recurso basa su impugnación en jurisprudencia recaída sobre legislación ordinaria reguladora del dominio público estatal, sin reparar que el marco competencial en el que se producía la citada jurisprudencia era distinto, al faltar una atribución competencial como la que ahora establece el Estatuto; atribución ésta posible, en cuanto no existiría una reserva expresa al Estado, a partir del art. 149.3 CE, y teniendo en cuenta que permanece en manos de éste la ordenación del dominio público marítimo, terrestre, basándose en la cobertura prestada por diversos títulos competenciales.

85. a) El artículo 150 (La organización de la Administración de la Generalitat) atribuye a la Comunidad Autónoma, en materia de organización de su Administración, la competencia exclusiva sobre «a) La estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial», y «b) Las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa». Ambas previsiones desconocerían la competencia del Estado para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que también alcanza a las autonómicas, siendo de recordar que las Comunidades Autónomas no pueden crear nuevos tipos de entidades públicas al margen de las previstas por el legislador estatal, tanto más cuando se trate de entidades con personalidad privada, pues entraría complementariamente en juego el art. 149.1.6 CE (STC14/1986, de 31 de enero, FJ 9).

b) El Abogado del Estado recuerda que el Tribunal ha señalado que las competencias relativas a la propia organización de las Comunidades Autónomas les corresponden efectivamente como exclusivas e inherentes a la autonomía (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24; y 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), comportando la potestad de crear, modificar o suprimir órganos o entidades que las configuren o dependan de ellas, así como la facultad de conformar libremente, sin intervención del Estado, su aparato administrativo (STC 47/2001, de 15 de febrero). El texto impugnado sería absolutamente concordante con esta jurisprudencia, sin que las objeciones articuladas de contrario presenten fundamento alguno: la basada en el art. 149.1.18 CE tendría un carácter abstracto o indeterminado y ni siquiera expresa qué norma básica estatal puede resultar en contradicción con su texto. La segunda de las objeciones tampoco justificaría contradicción alguna entre la norma estatutaria y la Constitución o alguna norma básica estatal, sin que el enunciado de la norma permita comprender la creación de entes atípicos, como ocurría en el caso resuelto por la STC 14/1986, de 31 de enero, citada en la demanda, que se refería a un supuesto de creación de una modalidad societaria atípica de Derecho privado, rechazada por haberse puesto en juego la competencia del art. 149.1.6 CE.

c) Nuevamente nos encontramos, para el Gobierno de la Generalitat, con una impugnación basada en la omisión de la mención expresa a la competencia básica atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE, sin que tal omisión signifique necesariamente la infracción de dicha competencia. Al respecto se subraya que el alcance y orientación de las bases estatales en esta materia ha de entenderse siempre ad extra de las propias Administraciones públicas y no ad intra, como se pretende en la demanda. Del principio de autonomía se deriva la capacidad de la Generalitat, plasmada en el art. 150 recurrido, para adoptar las disposiciones sobre su Administración, regulando la estructura, los órganos, los cargos, el funcionamiento y la articulación en el territorio de Cataluña. Esto no invade la competencia estatal, toda vez que una cosa es regular la relación de la Administración pública con los ciudadanos y otra, distinta, la forma de organizarse la Administración autonómica, que es a lo que se refiere este art. 150. A mayor abundamiento la capacidad de la Generalitat para definir los instrumentos de actuación derivada de su potestad de autoorganización no podría ceñirse al marco exclusivamente institucional o político, sino que ha de incluir la definición de las estructuras y medios administrativos.

d) El Parlamento de Cataluña reitera que para el legislador estatuyente el carácter exclusivo atribuido a la competencia conlleva desplazar la legislación básica estatal que hasta ahora regulaba algunos aspectos de estas materias y no hacer directamente aplicable la jurisprudencia preexistente. Se alega también que la finalidad de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE es garantizar a los administrados un trato común, por lo que el precepto estatutario cuestionado optaría por la única regulación conforme con el principio autonómico al proyectarse sobre la organización de la propia Administración pública; de lo contrario las Comunidades Autónomas verían perjudicadas gravemente sus competencias organizativas, sin ningún motivo constitucionalmente válido que lo pueda justificar. De ese modo se promovería un concepto restringido de la noción de régimen jurídico de las Administraciones públicas, destacando su carácter instrumental y con elementos suficientes para permitir una interpretación que deberá modularse en función del nuevo bloque de constitucionalidad.

86. a) El artículo 151 (Organización territorial) es, para los recurrentes, inconstitucional en su conjunto, pues, ocupándose realmente del régimen local, se sirve de la expresión «organización territorial» en un claro intento de sustraer una parte de aquella materia presentándola bajo la forma de cuestiones puramente domésticas e intracomunitarias. Se trataría, para los actores, de una operación que ya fue desautorizada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1, al proclamar que el régimen local no es «una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado». Como en el caso del art. 83, ya recurrido [antecedente 41 a)] –y, como luego se verá, también del art. 160 [antecedente 92 a)]–, se estaría ante la pretensión de interiorizar por completo la Administración local y negar el carácter bifronte del régimen local. A juicio de los recurrentes la inconstitucionalidad del precepto sólo podría superarse si se entendiera que el alcance y contenido de la competencia exclusiva asumida por la Generalitat lo son sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado conforme al art. 149.1.18 CE.

Por lo demás, los distintos apartados determinan las facultades que integran la competencia autonómica «en todo caso», afirmando los recurrentes su contradicción con la Constitución. Así el apartado a) se refiere a «la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña». Tratándose de una competencia exclusiva ha de comprender la legislación; y afectando a todas las entidades territoriales ha de incluir a los municipios y provincias, lo que sería contrario al art. 149.1.18 CE, en línea con la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 8). El apartado b), por su lado, se solaparía con el anterior y compartiría las

mismas causas de inconstitucionalidad, si bien introduce nuevas determinaciones también inconstitucionales: alteración de los términos municipales; creación, supresión y alteración de entidades inframunicipales; capitalidad y símbolos de municipios y demás entidades locales; topónimos, y regímenes especiales. Los demandantes no cuestionan en este punto la amplísima competencia legislativa de Cataluña, pero niegan que el Estatuto pueda excluir por completo toda competencia del Estado, citando de nuevo la STC 214/1989, de 21 de diciembre. Por último los actores subrayan el carácter críptico del apartado c), que habla del «establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población», aunque todo llevaría a la materia de régimen local y, por tanto, a la necesidad de conformarse con lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE.

b) Afirma el Abogado del Estado que las expresiones de los textos legales han de ser entendidas en su significado propio, descartando toda intención de expresar otra cosa distinta a lo efectivamente establecido. De esta forma sostiene que el término «organización territorial» no pretendería ser equivalente a «régimen local», precisamente por estar esta expresión y la de Administración local acuñadas secularmente en los textos legales y en la práctica común como identificadoras de un sector bien definido del Ordenamiento. Dado que la expresión «administración local» se utiliza en el art. 160 del Estatuto, el término «organización territorial» empleado habría de entenderse utilizado en un sentido más limitado, referido a aspectos organizativos, y concretado a los efectos de determinar su alcance en el contenido de sus tres siguientes apartados.

En cuanto a la letra a), el representante del Gobierno se remite a sus alegaciones respecto de los arts. 90 y siguientes del Estatuto [antecedente 41 b)]. Y por lo que se refiere a la letra b) alega que esta materia correspondía ya a la Comunidad Autónoma en el anterior Estatuto, venía ampliamente reconocida como propia en la jurisprudencia constitucional precedente y se encuentra desarrollada en la normativa autonómica específica. No se excluye la posibilidad de que el Estado pueda en algún momento intervenir en esa materia, aun con el carácter de intervención mínima, al amparo de diversos títulos competenciales, según una multiplicidad de circunstancias difícilmente determinables de antemano. Pero lo cierto es que la propia demanda, a juicio del Abogado del Estado, no acertaría a presentar razón específica para que las competencias sobre términos municipales diseñadas en el apartado hayan de conectarse al Estado.

Finalmente se alega que, siendo cierto que el apartado c) puede sugerir, en una primera lectura, una amplitud o extensión universales, llevando al diseño de un Derecho general local de contenido exclusivamente autonómico que impida la eficacia de cualquier norma o acción estatal en esa materia, tal interpretación resultaría incompatible con los restantes preceptos estatutarios en materia local, incluidos los dos apartados precedentes del mismo precepto. Entiende el representante del Gobierno de la Nación que la norma no puede ni debe separarse de la materia organizativa en la que se encuadra, y en este sentido no es cualquier relación administrativa lo que en el precepto se trata de comprender, sino una clase específica de relaciones entre los entes locales y sus poblaciones; sería el caso de la regulación catalana contenida en los arts. 154 y siguientes del texto refundido aprobado por Decreto Legislativo de 28 de abril de 2003, relativa a la información y participación ciudadanas, asociaciones de vecinos, consultas sobre asuntos de competencia local de especial importancia para los vecinos, etc. A juicio del Abogado del Estado éste parece ser el significado verdaderamente acorde con la colocación sistemática de la materia en la normativa autonómica.

c) El Gobierno de la Generalitat alega que la expresión «organización territorial» no puede ser inconstitucional, porque es la misma que se emplea en el título VIII de la Constitución y en su art. 137. Y también la utilizada en el art. 58 de la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía. Recuerda el ejecutivo catalán que la Constitución no incluye en el art. 149.1 ninguna competencia estatal expresamente referida al «régimen local», así como que, en realidad, la competencia autonómica sobre régimen local ya figuraba en el art. 9.8 del Estatuto de 1979, en el marco de las bases fijadas por el Estado ex art. 149.1.18 CE y que vinculan a la Administración autonómica y a la local.

La única referencia constitucional a la legislación estatal sobre régimen local es una limitación transitoria de las competencias autonómicas (art. 148.1.2 CE). Este precepto fija el mínimo que pueden asumir las Comunidades Autónomas en una escala que llega hasta aquello que no sean «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Admite el Gobierno de la Generalitat que la materia incide efectivamente en el régimen local, pero rechaza que se trate de una competencia exclusiva del Estado, y añade que el precepto estatutario no excluye la intervención del legislador básico estatal de acuerdo con el art. 149.1.18 CE. La técnica legislativa seguida permitiría afirmar la exclusividad de la competencia sobre ciertas submaterias, aunque en la globalidad de la materia exista una competencia básica estatal. En este caso, además, el propio precepto situaría las competencias autonómicas dentro del respeto a los arts. 140 y 141 CE, de modo que, en realidad, el precepto impugnado contiene una expresa referencia a la garantía institucional de la autonomía local como un principio limitador de las competencias, y no como un principio de atribución de las mismas. La lectura tergiversada del art. 151, entendiendo que vulnera la autonomía local cuando expresamente la salvaguarda, se pondría igualmente de manifiesto en la impugnación de cada uno de sus apartados.

Así, en la de las letras a) y b) por vulneración del art. 141 CE, cuando es lo cierto, para el Gobierno catalán, que en el encabezamiento del art. 151 del Estatuto se cita expresamente el precepto constitucional; y, para lo que pudiera afectar a las veguerías, el art. 91.4 del Estatuto reitera expresamente que la alteración de los límites provinciales requerirá del procedimiento previsto en ese art. 141 CE. Por otra parte, de acuerdo con el art. 83 del Estatuto, la organización territorial comprende también las comarcas y otros entes creados por la Generalitat con fundamento en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios.

Las facultades en materia de creación, alteración o supresión de términos municipales [art. 151 c)] coinciden en buena parte con las anteriormente recogidas en el art. 9.8 del Estatuto de 1979. Se trataría de una competencia luego desarrollada en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, actualmente vigente en el Decreto Legislativo 2/2003. Finalmente se denuncia por el Ejecutivo el carácter preventivo del recurso.

d) A juicio del Parlamento de Cataluña el art. 151 pretende simplemente ampliar al máximo que la Constitución permite las competencias de la Generalitat como institución que vertebra políticamente la singularidad de Cataluña. A pesar de que exista una competencia básica estatal respecto a la globalidad de la materia, la técnica seguida por el Estatuto, precisando por submaterias la determinación de las competencias, permitiría afirmar la exclusividad de la competencia respecto a algunas de ellas.

Respondiendo en concreto a los razonamientos del recurso señala la Cámara catalana que la expresión «organización territorial», referida a los entes locales, es la que más se ajusta a la Constitución, que la emplea en su título VIII y en el art. 137; que los apartados a) y b) del art. 151, sobre creación, modificación y supresión de los entes locales, respetarían el art. 141 CE, al que se remiten; y que las previsiones del apartado c) vendrían tan sólo a reiterar lo que ya se incluía en el anterior Estatuto de Autonomía.

Las submaterias que regula el art. 151 podrían atribuirse a la Generalitat sin conculcar la Constitución. Los ejemplos que cita el recurso para fundar la intervención reguladora estatal habrían sido ya admitidos como constitucionales por el Tribunal Constitucional y, en todo caso, la competencia exclusiva que se predica de la Generalitat estaría enmarcada, liminar y literalmente, en el respeto de la garantía institucional establecida por la Constitución en sus arts. 140 y 141. Proclamada en la Constitución la garantía institucional de los entes regulados, sería difícil imaginar un aspecto que exija que deba necesariamente atribuirse al Estado por ser básico.

87. a) Del artículo 152 (Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica) se impugna el apartado 4, en particular su letra b), por cuanto se confiere a la Generalitat «el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica», incluyéndose, en todo caso, en dicha competencia «la participación en la planificación estatal a través de los mecanismos previstos en el Título V» del Estatuto. Sin perjuicio de las razones que abonan la impugnación de ese título V y a las que se remite en este punto el escrito de demanda (antecedentes 102 y siguientes), alegan los actores que lo anterior infringe la reserva del art. 149.1.13 CE.

b) Sostiene el Abogado del Estado que el planteamiento del recurso parece identificar la competencia estatal como exclusivamente normativa y las competencias autonómicas como meramente ejecutivas, limitadas al desarrollo y la gestión de la competencia ordenadora del Estado. No obstante la jurisprudencia relativa al art. 149.1.13 CE ha recordado que en los sectores afectados por la planificación pueden y deben mantenerse las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas «siempre que no incumplan los mandatos ni impidan alcanzar los fines de la normativa estatal» (STC 175/2003, de 30 de septiembre). Por ello no es extraña a la Constitución la concurrencia de competencias normativas estatales y autonómicas en materia de planificación económica, como tampoco puede discutirse la conveniencia de que ciertos sectores de la competencia autonómica que no deben en principio verse afectados por la específica normativa o directrices del plan puedan prestar una eficaz colaboración a los objetivos y finalidades del mismo. Con estos antecedentes se alega que el

alcance de lo que el Estatuto ha pretendido establecer es una cierta concertación en los posibles ámbitos de intersección de estas respectivas competencias en todas esas zonas limítrofes en donde no hay una afectación directa del plan estatal, pero en las que se revela como conveniente una acción complementaria. No es que el Estado haya de requerir el asentimiento de la Generalitat para cualquier plan general amparado en el art. 149.1.13, ni ello significa que las Comunidades Autónomas hayan de asentir a una penetración de la acción del Estado en el ámbito de cualesquiera actuaciones de ejecución que se le atribuyen en la reforma estatutaria. Se trataría de hacer posible la coordinación de todas las potestades concurrentes a través de las fórmulas que el propio Estatuto contempla. Esto es, no se trataría realmente de una competencia nueva, sino una mera proyección de las mismas competencias autonómicas en una fórmula que pretende articularlas armónicamente con la acción planificadora del Estado. En definitiva, el precepto impugnado se habría limitado a una mera actualización del texto ajustándose a una jurisprudencia uniforme en la interpretación de la regla constitucional que se invoca como vulnerada.

c) El Gobierno de la Generalitat, que entiende que sólo se impugna el apartado 4 b), afirma que la competencia autonómica en materia de planificación debe ejercerse «en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado» (art. 152.3 EAC, no impugnado), lo que acreditaría que el Estatuto reconoce la competencia estatal a la que debe adaptarse la actuación autonómica. No habría, por tanto, ningún intento de mediatización o condicionamiento de la competencia estatal, sino una lógica y justificada propuesta de colaboración entre el Estado y la Generalitat, a la que corresponde el desarrollo y la gestión de los planes estatales, por lo que es razonable prever su intervención en la elaboración de los mismos con el alcance que el Estado estime oportuno. El desarrollo de los principios de cooperación y colaboración no podría merecer reproche alguno de inconstitucionalidad, máxime cuando no se fijan contenidos concretos ni se predeterminan los eventuales efectos de la participación.

d) Señala el Parlamento de Cataluña que no le corresponde al Estado, en ejercicio de las competencias que le son reservadas por el art. 149.1.13 CE, delimitar el alcance de las competencias que en la materia correspondan a la Generalitat de Cataluña, ya que las mismas derivan de las establecidas por el Estatuto en el marco de la Constitución. Así, la participación autonómica en la planificación estatal no tendría por qué alcanzar el establecimiento de las bases, sino que dicha participación sería posible a partir de las mismas, máxime a la vista del art. 131.2 CE.

88. a) El artículo 154 (Promoción y defensa de la competencia) se impugna en su apartado 2. Los recurrentes admiten la competencia ejecutiva que el precepto atribuye a la Generalitat en materia de defensa de la competencia, pero objetan que regula en parte los puntos de conexión, siendo ésta una tarea que no corresponde a un Estatuto, sino a leyes del Estado (STC 208/1999, de 11 de noviembre). De otro lado las Comunidades Autónomas sólo pueden asumir la competencia relativa a los acuerdos y prácticas restrictivos o abusivos, no las previstas en la Ley de defensa de la competencia sobre concentraciones económicas, materia en la que la competencia ejecutiva es del Estado; sin embargo el art. 154.2 del Estatuto no distingue sobre el particular, por lo que requeriría, cuando menos, de una interpretación conforme. Por lo demás el precepto está íntimamente vinculado con el art. 112, ya recurrido, de cuya aplicación conjunta resultaría que hasta los llamados «reglamentos de exenciones por categorías» del art. 5 LDC serían competencia de la Generalitat, con lo que se rompería la unidad del mercado nacional.

b) Alega el Abogado del Estado que el precepto no refleja realmente un punto de conexión, sino una delimitación territorial del ámbito de la competencia asumida de forma absolutamente respetuosa con las competencias estatales y con las que puedan corresponder a otras Comunidades Autónomas. Así las competencias de la Generalitat quedan referidas no a las actividades que se realicen sin más en Cataluña, sino que ha de tratarse de un mercado que no supere el territorio autonómico. Estaríamos, pues, en presencia de modestos mercados locales, respecto de los cuales no se explicaría bien el sentido de la impugnación ni la objeción a que parece apuntar sobre los efectos del carácter rígido de la norma estatutaria respecto de posibles modificaciones futuras del legislador ordinario, ya que no sería fácilmente imaginable una fórmula de aplicación territorial distinta de la prevista en esta norma, ajustada plenamente a la doctrina sentada en la STC 208/1999, de 11 de noviembre. Únicamente podría vislumbrarse la regulación de un punto de conexión en el apartado 3, pero los demandantes excluyen este precepto de su impugnación, porque se remite al marco delimitado por la redacción de los dos primeros, lo que pondría de relieve la falta de sentido de esta impugnación.

En segundo lugar sería difícil que la concentración empresarial se produzca realmente en el reducido ámbito de los mercados locales en que opera esta competencia autonómica, o que, en el caso de producirse, pudiera tener algún relieve desde el punto de vista de las finalidades perseguidas por este sector de normas llamadas a defender la competencia. Tampoco se alcanzaría a comprender en este caso la impugnación, ni la razón por la que el Estado hubiera de asumir esta función estrictamente ejecutiva en lugar de la Comunidad Autónoma.

La tercera de las objeciones no sería admisible, porque, aun cuando la STC 208/1999, de 11 de noviembre, ha destacado la especificidad de la competencia estatal en esta materia, identificando «legislación» con regulación material, no cabría entender este precepto al margen de lo establecido en el art. 112, a cuyas consideraciones se remite el escrito de alegaciones (antecedente 53).

c) Sostiene el Ejecutivo catalán que los recurrentes rechazan que el Estatuto pueda fijar los puntos de conexión en el art. 154.2, pero no aportan ninguna razón que fundamente esta aseveración. Frente a ello habría de admitirse que los puntos de conexión son los elementos que, en la definición del ámbito material de la competencia, la delimitan en cuanto a la proyección territorial de su objeto, por lo que el Estatuto sería lugar adecuado para su fijación, en atención a su especial naturaleza y posición ordinamental. Así habría sucedido, no sólo en diversos preceptos del Estatuto de 1979 (v. gr. arts. 9.17, 24 y 23), sino también en otros textos estatutarios. Además el punto de conexión concretamente establecido en el art. 154.2 incluye una acotación territorial que evita interferencias con las competencias que puedan asumir otras Comunidades Autónomas o que hayan quedado reservadas al Estado.

En segundo lugar, la representación del Gobierno de la Generalitat estima que es improcedente imputar al precepto contravención de la Ley 1/2002 o de la STC 208/1989, de 11 de noviembre. Respecto de esta resolución se afirma que el criterio seguido por el Tribunal Constitucional fue literalmente el expresado en el punto de conexión que ahora ha quedado reconocido en el precepto ahora impugnado, al reconocer la competencia estatal para la configuración del mercado con trascendencia extracomunitaria o que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, en tanto que la competencia autonómica viene referida a las actuaciones en su territorio que no puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario. Pudiera existir, no obstante, contradicción con la Ley estatal reseñada en cuanto a la competencia sobre concentraciones económicas, que el legislador ordinario atribuye en exclusiva al Estado. Sin embargo a ello no cabría oponer que las concentraciones son un tipo de operaciones que por su naturaleza tienen siempre trascendencia supracomunitaria, puesto que si así fuese el punto de conexión definido en el Estatuto ya las estaría excluyendo de la competencia asumida por la Generalitat. En realidad la defensa de la competencia es una actividad administrativa que tiene una lógica de escala en función de la dimensión del mercado concreto de cada producto o servicio, como lo demostraría también la delimitación de las actuaciones en esta materia entre el Estado y la Unión Europea. A esta misma lógica respondería el precepto controvertido.

En cuanto a la posibilidad de que se dicten reglamentos de exenciones por categorías que rompieran la unidad del mercado nacional responde el Gobierno de la Generalitat que se trata de una consecuencia que no se deriva necesariamente del tenor y alcance de la competencia autonómica. No podría imputarse preventivamente un ejercicio de la competencia contrario al art. 139 CE, sino que habrá de estarse a la presunción de que todos los poderes públicos actúan dentro del respeto estricto a la Constitución.

d) Para el Parlamento catalán los puntos de conexión son los elementos que, en la definición del ámbito material de la competencia, la delimitan en cuanto a la proyección territorial de su objeto; el fijarlos corresponde, pues, al Estatuto, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional y viene siendo el caso hasta el presente.

Materialmente, continúa el Parlamento, el precepto reproduce el criterio seguido por el Tribunal para determinar las competencias ejecutivas que se inscribían en el ámbito de las bases y planificación general de la actividad económica, conforme al art. 149.1.13 CE, habiendo concluido el Tribunal que la competencia autonómica se extendía a todas las actuaciones administrativas en su propio territorio que no puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario.

El argumento de que cabría una interpretación inconstitucional del precepto estatutario, contraria al principio de unidad de mercado, sería meramente preventivo y partiría de un eventual ejercicio inadecuado de la competencia.

89. a) La impugnación del artículo 155 (Propiedad intelectual e industrial) se ciñe a su apartado 1 b), en cuya virtud «corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de propiedad intelectual, que incluye en todo caso … la autorización y la revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña, así como asumir tareas complementarias de inspección y control de la actividad de dichas entidades». Los recurrentes traen a colación la competencia estatal ex art. 149.1.9 CE –a cuyo amparo la Ley de propiedad intelectual (Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril) asignó al Ministerio de Cultura la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva– y la doctrina sentada en la STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 9, que permite al Estado retener, con carácter general, la competencia autorizatoria y revocatoria de aquellas entidades, en la medida en que tal competencia no es reconducible sin más al ámbito de la competencia ejecutiva que en materia de propiedad intelectual pueden asumir las Comunidades Autónomas.

b) Aduce el Abogado del Estado que el alcance obstativo de los textos invocados en la demanda es muy distinto respecto del nuevo Estatuto. Así, la Ley de propiedad intelectual no sería otra cosa que la expresión de la positividad vigente, pero no vincula a la legalidad posterior. Por su parte la STC 196/1997, de 13 de noviembre, ha enjuiciado la constitucionalidad de unos preceptos que, por su conformidad a la Constitución, no impiden la promulgación de otros ni se convierten en canon de constitucionalidad de los que se promulguen con posterioridad. Siendo de recordar, para el representante del Gobierno, que, de manera general, los preceptos constitucionales deben admitir diversas alternativas de regulación positiva de sus instituciones, como advierte expresamente la propia STC 196/1997.

c) Para el Gobierno de la Generalitat los recurrentes se limitan a reproducir los fundamentos de la STC 196/1997, de 13 de noviembre, que consideró aceptable la atribución al Estado de la función consistente en la autorización de las entidades de gestión colectiva. Se trataría de una decisión adoptada interpretando el bloque de constitucionalidad entonces vigente.

El art. 149.1.9 CE atribuye al Estado competencia legislativa en la materia, por lo que cabe que las Comunidades Autónomas asuman competencia ejecutiva. Así sucedió en el art. 11.3 del Estatuto de 1979 y así sucede ahora en el art. 155. Por otro lado sería evidente que la autorización controvertida es una función administrativa de carácter ejecutivo, aunque es cierto que el legislador estatal no siguió este criterio y que su opción fue aceptada por la STC 196/1997, de 13 de noviembre. Pero no sería menos cierto que esta Sentencia no impide que otra configuración sea posible y, seguramente, mucho más adaptada a la literalidad del art. 149.1.9 CE, cuyo contenido no resultaría en modo alguno alterado por el precepto recurrido. Concretamente se alega por el Ejecutivo autonómico que del hecho de que el legislador estatal, en el ejercicio de su competencia ex art. 149.1.9 CE, decida establecer un régimen jurídico unitario de la propiedad intelectual no se seguiría que también deba ser unitaria la ejecución de dicho régimen. Antes al contrario, la reserva en exclusiva de la legislación implicaría la posibilidad de una ejecución descentralizada que no vacíe de contenido las competencias autonómicas, tanto más en un ámbito en el que no existen razones que respalden la excepcionalidad de otra solución, pues en la actualidad las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual no tienen carácter oficial ni actúan en régimen de monopolio.

d) El Parlamento de Cataluña defiende la constitucionalidad del art. 155.1 b) tomando como parámetro única y exclusivamente las disposiciones de la Constitución. De la lectura sistemática del precepto se desprendería que excluye de plano la potestad legislativa en materia de propiedad intelectual, ya que ésta forma parte de las competencias exclusivas y compartidas, pero en ningún caso de las ejecutivas, que son las que se mencionan en él, por no haber quedado expresamente atribuidas al Estado. En este contexto el legislador estatuyente habría considerado que la autorización y la revocación son actos típicamente ejecutivos propios de las técnicas de ordenación de las Administraciones públicas.

Una vez más se alega que el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional debería limitarse aquí a la doctrina referida a la interpretación estricta y directa de los enunciados del art. 149.1 CE. Por ello no serviría de fundamento la invocación de la STC 196/1997, de 13 de noviembre, pues el alcance dado en ella a los conceptos «legislación» y «ejecución» como criterio de deslinde competencial se efectuó en relación a un bloque de constitucionalidad concreto y determinado que actualmente no existe. Tampoco una ley ordinaria estatal podría servir de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del precepto, máxime cuando en este caso el propio Tribunal entendió que la atribución efectuada por la ley a la competencia estatal era una mera opción del legislador.

90. a) El artículo 157 (Publicidad) abundaría, para los recurrentes, en la obsesión de los Estatutos por inventarse materias no mencionadas expresamente el art. 149.1 CE para atribuirse de inmediato competencias exclusivas sobre las mismas. El precepto confiere a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre la regulación de la actividad publicitaria, sin perjuicio de la legislación mercantil del Estado». Con esta última salvedad, sin embargo, no se comprendería toda la competencia del Estado en la materia, que es, para los demandantes, mucho más extensa. Así, la Ley 34/1988, general de publicidad, se fundamenta también en las competencias del Estado sobre legislación procesal o sanidad, la Ley Orgánica 1/2004, sobre violencia de género, declara ilícita determinada publicidad con fundamento en las competencias del Estado sobre legislación penal, y la Ley Orgánica 1/1996, de protección del menor, prevé dictar normas especiales para garantizar que la publicidad dirigida a los menores no les perjudique. Los recurrentes refieren, a continuación, una serie de leyes estatales que incluyen regulaciones sobre publicidad referida a materias de su propia competencia: de carreteras, de costas, de patrimonio histórico, sobre radiodifusión televisiva, del medicamento, sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, entre otras.

b) La impugnación de este precepto –según entiende el representante del Gobierno– partiría de un erróneo aislamiento de la publicidad como sector autónomo y diferenciado del objeto en que consiste su actividad divulgativa. La referencia a los sectores y medios específicos a que aludía el texto del anterior Estatuto no exceptuaba de la competencia autonómica a cualquier sector o cualquier medio que el Estado tuviera a bien regular por cualquier circunstancia o sobre cualquier materia al margen de sus propias competencias; el precepto dejaba a salvo únicamente las competencias constitucionales del Estado, comprendiendo que la publicidad podría afectar de manera transversal a una pluralidad de competencias estatales básicas, y utilizó para ello una fórmula muy general y, en cierta manera, imperfecta porque los casos en los que el Estado podría regular la publicidad no quedaban reducidos a sectores o medios específicos. En efecto, de la larga relación de supuestos de competencia estatal que relaciona la demanda habría algunos que pueden encuadrarse en sectores específicos, como pueden ser los casos de las restricciones a la publicidad por razones sanitarias (tabaco, bebidas alcohólicas, o medicamentos) o por motivos de seguridad pública (venta de armas). En otros casos la competencia estatal surge en relación con el medio utilizado o medio específico, como sucede en el caso de la publicidad por radiodifusión televisiva a que se refiere la demanda en su cita de la Ley 25/1994. Sin embargo, no podría dudarse de que, además de estas excepciones por sectores y medios concretos, hay otros ámbitos que también reclaman esa competencia estatal sin que puedan ser fácilmente clasificados en aquellas categorías. El ejemplo lo ofrecería la propia demanda al aludir a las Leyes Orgánicas 1/1996 y 1/2004, que establecen unas prohibiciones de la publicidad que puede perjudicar a la igualdad de la mujer o a los derechos de los menores, y que no serían fácilmente encuadrables en los sectores o medios, a pesar de lo cual su regulación por el Estado no ha suscitado dificultad alguna para su reconocimiento como materias de competencia estatal, incluso por el propio Estatuto (art. 153).

No cabe, por tanto, para el representante del Gobierno, reducir la competencia estatal a costa de la competencia sobre la publicidad; ésta tendrá la extensión y alcance que desee el legislador autonómico, pero sin que ello sustraiga ninguna competencia que resulte a favor del Estado. Por ello, conjetura el Abogado del Estado, acaso se haya querido suprimir la referencia legal del Estatuto anterior, que no llegaba a abarcar la totalidad de los casos en los que la publicidad podría resultar regulada en normas estatales. Y la referencia a la legislación mercantil a que alude el nuevo texto podría explicarse por la mayor proximidad existente entre la actividad publicitaria y la materia mercantil, aunque, en buenos principios, no sería necesaria esta referencia, como tampoco una lista de eventuales regulaciones estatales concernientes a la actividad publicitaria.

c) Los recurrentes parecen haber olvidado, a juicio del Gobierno de la Generalitat, que ya en el art. 9.30 del Estatuto de 1979 se atribuía a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en esta materia. La competencia asumida se refiere a la publicidad como actividad y no como fenómeno de carácter global, por lo que cubre aspectos de carácter más bien instrumental, como la formación, regulación de los agentes, deontología profesional, etc. Dicho de otro modo, de los dos ámbitos de regulación posibles de la actividad publicitaria –uno de carácter administrativo y otro de Derecho privado–, la Generalitat de Cataluña asume el primero, en tanto que el segundo, que es esencialmente mercantil, compete al Estado.

Alega el Ejecutivo autonómico que esta competencia no ha de confundirse con las facultades que para la regulación de los instrumentos publicitarios corresponden a los legisladores competentes en los diversos sectores. Se trataría de supuestos no homogéneos y por ello mismo no sería necesaria la reiteración de la expresión «sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos» que

figuraba en el Estatuto de 1979, por más que siga siendo de aplicación según lo requiera cada supuesto concreto. El estatuyente habría considerado oportuno, por el contrario, mantener la excepción relativa al título estatal más directamente relacionado con la actividad publicitaria, el de la legislación mercantil, aunque no sería necesario, toda vez que este título se impone y aplica en virtud de su eficacia directa ex art. 149.1.6 CE.

d) Entiende el Parlamento autonómico que el art. 157 viene a reproducir en lo sustancial una competencia que ya se incluía en el Estatuto de 1979. La acepción «actividad publicitaria» es para la Cámara más concreta que la de «publicidad». En ella el vínculo competencial más directo sería el que pretende preservarse, de ahí la referencia a la «legislación mercantil», que en ningún caso sería excluyente de otros límites que puedan derivarse de las competencias sectoriales del Estado en cada ámbito material.

91. a) El artículo 158 (Investigación, desarrollo e innovación tecnológica) remite a lo dispuesto en el título V del Estatuto sobre la colaboración y participación de la Generalitat en la fijación de la política de I+D+I. Establece, por tanto, unilateralmente una participación autonómica en la definición de políticas y en el ejercicio de competencias estatales, excediendo las funciones propias de un Estatuto y condicionando las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1 CE.

b) Al tratarse de una impugnación que se remite a otro lugar de la argumentación del recurso, la representación del Estado también se remite al mismo (antecedentes 102 y siguientes). Sin embargo quiere resaltar que el marco de la competencia estatal delimitada en el art. 149.1.15 CE ha venido suscitando una intensa conflictividad competencial, motivada por el hecho de que la competencia estatal sobre investigación científica y técnica es susceptible de ser utilizada respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2). Ello habría determinado una penosa e inacabable labor de fijación de límites entre el Estado, que proyecta su acción, y la materia sobre la que se proyecta aquélla, frecuentemente de titularidad autonómica. Y, aunque se tratará de concretar cuál es el alcance de la acción de colaboración de la Generalitat según el título V, no se deja de considerar, desde un plano práctico, la conveniencia de esta colaboración en este concreto punto.

c) El Gobierno de la Generalitat comienza recordando que en materia de investigación las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.15 CE se refieren al «fomento y coordinación general», y que la Generalitat de Cataluña ya ostentaba competencia exclusiva sobre esta materia en virtud del art. 9.7 del Estatuto de 1979. La función coordinadora que corresponde al Estado debe encauzarse por los oportunos mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas competentes, de modo que la previsión del art. 158.3 en nada la limitaría. Con respecto a la plena constitucionalidad del marco establecido en el título V la representación del Gobierno de la Generalitat se remite al análisis de las disposiciones de dicho título (antecedentes 102 y siguientes).

Por otra parte se reitera que la singular naturaleza del Estatuto lo convierte en el lugar idóneo para establecer la participación prevista en el precepto controvertido, al tiempo que se menciona que el art. 176.1 del Estatuto expresamente establece que la participación no altera la competencia, por más que el precepto que nos ocupa no fije ningún contenido concreto ni disponga nada sobre los efectos de la participación, por lo que no podría tacharse de inconstitucional.

d) El Parlamento catalán aduce que la competencia estatal en materia de investigación, recogida en el artículo 149.1.15 de la Constitución, atribuye al Estado las funciones de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. A la vista de esta atribución al Estado de una función coordinadora resulta coherente que se contemplen mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, también competentes en materia de investigación, que en modo alguno condicionarían el ejercicio de la competencia atribuida al Estado. La previsión estatutaria de participación de la Generalitat no podría calificarse de unilateral, pues se trata de una norma de elaboración dual integrada por el legislador estatal y el autonómico.

92. a) La impugnación del artículo 160 (Régimen local) se inicia con una consideración general sobre el significado del precepto, destacando la dificultad de su interpretación en conexión con los arts. 83 y siguientes y 151 del Estatuto, ya recurridos. Los recurrentes insisten en la competencia estatal para dictar las bases del régimen local, que no derivaría de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía hasta ahora vigentes, sino directamente del propio art. 149.1.18CE (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; y 233/1999, de 16 de diciembre). Por lo que hace a la inconstitucionalidad del apartado 1 se alega que atribuye, por principio y sin límites o matices, la competencia exclusiva sobre régimen local a la Generalitat, y sus diferentes subapartados responderían a la técnica de «blindar» esa competencia, nunca al propósito de reducir su contenido a los aspectos que ahí se mencionan, supuesto éste en el que cabría una interpretación conforme, pues no se utiliza la cláusula «en todo caso». De otro modo su inconstitucionalidad sería manifiesta por infracción del art. 149.1.18 CE.

Aun así –continúa el recurso– siempre serían inconstitucionales las letras a), b) y c) de este apartado 1. La letra a) se refiere a «las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como [a] las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales». Contenido amplísimo, con el que se desconocería que el art. 149.1.18 CE permite al Estado aprobar bases sobre las relaciones interadministrativas, en general, y sobre aquéllas en las que intervengan entes locales, en particular. Así se hace en la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y en la de bases del régimen local. Por su parte la letra b) viene a reiterar el contenido del art. 84, también recurrido, quedando si cabe más claro que se alude a todos los entes locales y confiriéndose a la Generalitat, no sólo la determinación de las competencias de dichos entes, sino también la de sus potestades. Con este planteamiento entienden los actores que quedaría desactivado hasta el art. 4 LBRL, e insisten en que para el Estatuto ni siquiera lo más elemental y mínimo puede ser objeto de las bases del art. 149.1.18 CE. El precepto en cuestión, a su juicio, sólo sería constitucional si se entendiera referido a entes locales distintos de la provincia (o veguería) y el municipio, aunque se trataría de una interpretación imposible. La letra c) negaría al Estado su competencia para dictar bases sobre bienes locales y sobre las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, contradiciéndose de este modo un entendimiento del alcance del art. 149.1.18 CE hasta ahora pacífico y confirmado ya desde la STC 58/1982, de 27 de julio. Por último la letra d) del apartado 1 así como el apartado 3 de este art. 160 se impugnan en cuanto pudiera interpretarse que entre los entes locales creados por la Generalitat se incluyen las veguerías, que cabe pensar sean las provincias, debiendo nuevamente invocarse la competencia estatal del art. 149.1.18 CE.

En definitiva, concluyen los recurrentes, el art. 160 sólo sería constitucional, en los mismos términos que el art. 151, si pudiera interpretarse en el sentido de que no niega la posibilidad de que el Estado dicte reglas básicas sobre régimen local, incluso en los aspectos referidos en los apartados 1 y 3. Interpretación, con todo, difícil, por el alcance que el Estatuto da a las competencias exclusivas y por la referencia en el apartado 2 a una competencia compartida de la Generalitat.

b) Apunta el Abogado del Estado que las alegaciones que hace la demanda a cada uno de los apartados del precepto no contienen en sí mismas una afirmación de inconstitucionalidad, sino que constituyen una sucesión de consideraciones de tipo interrogativo acerca de si cada uno de esos enunciados impide o no el ejercicio de la competencia del Estado para dictar bases de régimen local, a través de las cuales lo que se discute es la omisión de una referencia que dejara a salvo el precepto constitucional que la demanda quiere preservar. Obviamente la fórmula «sin perjuicio» no añadiría nada, puesto que la vigencia y aplicación de los preceptos constitucionales no deriva de que sean o no salvados o recordados en cada momento por las normas que les están jerárquicamente subordinadas.

La idea que, según la demanda, latiría en el precepto estatutario (que las bases de régimen local no estarían comprendidas en la competencia del art. 149.1.18 CE) entraría efectivamente en contradicción con la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional interpretativa de la Constitución, y no es compartida por la representación del Gobierno, que añade, además, que la demanda no ofrece la más mínima justificación de que esa idea esté plasmada positivamente en los textos que impugna. Por tanto, siendo la misma parte recurrente la que considera compatibles los enunciados con la Constitución si se entiende aplicable el art. 149.1.18, parece excusarse cualquier otra consideración.

c) Manifiesta su sorpresa la representación del Gobierno de la Generalitat por la impugnación de la calificación como exclusiva de la competencia autonómica, pues el art. 9.8 del Estatuto de 1979 ya le atribuía ese mismo carácter. También se deja constancia de la absoluta coincidencia entre este art. 160 y el art. 59 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, apoyado en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario al que pertenecen los recurrentes.

Para el Gobierno catalán, el recurso hace decir al art. 160 lo que no dice, de modo que, tal y como se admite en la demanda, la inconstitucionalidad sólo existiría si de la atribución de competencias plasmada en el precepto pudiera deducirse la imposibilidad de que el Estado realizase las funciones que le corresponden como legislador básico. Por el contrario la norma estatutaria será constitucional si el margen del legislador básico es suficiente para desempeñar el papel que le atribuye la Constitución.

La supuesta inconstitucionalidad del art. 160.1 a) no se sostiene, a juicio del Ejecutivo catalán, si se piensa que en este apartado se trata de las relaciones de la Generalitat con los entes locales y de éstos entre sí. Ello haría que el carácter exclusivamente intracomunitario de las relaciones que se regulan excluya la intervención estatal, si bien la regulación de la Generalitat no podrá oponerse a lo regulado directamente por la Constitución ni a lo establecido por el Estado en materias ajenas al régimen local, en especial las referidas en el art. 149.1.18 CE. En conclusión, el precepto sólo perseguiría dejar en manos de la Generalitat la organización de los entes locales referida a sus relaciones dentro del sistema institucional de la Generalitat.

El art. 160.1 b) continúa el Gobierno autonómico, no pretende establecer el contenido de cada potestad, pues se trata de una determinación que corresponde a la legislación sectorial, ni tampoco definir en abstracto las potestades que corresponden a los entes locales. Lo que se pretendería es determinar qué potestades creadas por el legislador sectorial corresponden a los entes locales, y eventualmente a la competencia de sus órganos, respecto a las materias previstas en el art. 84 del Estatuto, y ello precisamente para garantizar la autonomía local. Se trataría de una regulación de los mínimos de protección de esa autonomía local.

La impugnación del art. 160.1 c) se sirve como parámetro de la legislación básica y no de la Constitución. Sin poner en duda que en la regulación de los bienes y servicios locales inciden diversos sectores del Ordenamiento, alega el Gobierno de la Generalitat que de lo que se trata es sólo de otorgar a la Comunidad Autónoma la competencia sobre bienes y servicios locales cuando el título prevalente sea el de régimen local.

En cuanto a la impugnación del art. 160.1 d) alega el Gobierno de la Generalitat que no se adivina por qué razón el Estatuto de Cataluña no puede contener regímenes especiales donde otros Estatutos los han previsto.

d) El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña reitera lo ya expresado en las alegaciones referidas a los arts. 84 y 151 [antecedentes 39 d) y 86 d), respectivamente]. Una correcta interpretación sistemática evidenciaría que lo que se atribuye con carácter exclusivo a la Generalitat es lo recogido en las letras a) a e) del apartado 1; si no fuera así carecería absolutamente de sentido el apartado 2, que se refiere a las competencias compartidas. La inconstitucionalidad de la norma sólo se produciría si de la atribución de competencias pudiera deducirse la imposibilidad para el Estado de realizar la función de legislador básico que le atribuye la Constitución, y que en este aspecto el recurso reconoce que es muy menor. No podría medirse la constitucionalidad del Estatuto comparándolo con todas las normas que hasta la fecha hubieran recibido la calificación de básicas (más aún cuando el Tribunal Constitucional, aun admitiéndolas, ha advertido frecuentemente de que también eran posibles otras soluciones más acordes con la autonomía), sino tan sólo determinando si el margen que el Estatuto reconoce al legislador básico es suficiente, como en este caso, para realizar la función que le encomienda la Constitución.

El apartado a) del art. 160 regula una materia que, en la perspectiva del Estatuto, corresponde a la Generalitat porque, para el Parlamento, la garantía de la autonomía local ha sido establecida por el juego entre el art. 84 y la letra b) de este precepto, sin excluir cualquier intervención estatal que pueda producirse por títulos competenciales específicos.

El apartado b) únicamente pretendería determinar qué potestades creadas por el legislador sectorial corresponden a los entes locales en relación con las materias previstas en el art. 84, y en modo alguno impediría que el Estado pueda añadir otras exigencias competenciales a la autonomía local.

El apartado c) en absoluto privaría al legislador básico de su función constitucional para incidir en las materias señaladas en el recurso de inconstitucionalidad, y tan sólo otorgaría a la Generalitat la competencia sobre bienes y servicios públicos cuando el título prevalente es el de régimen local.

El apartado d) sólo se considera inconstitucional si incluye las veguerías. Frente a ello el Parlamento de Cataluña alega que no hay una razón de suficiente fuerza jurídica para que el vigente Estatuto no pueda modular una adaptación o una excepción de la legislación básica estatal, en lo que respecta a la Generalitat, cuando obedezca al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el Derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat (art. 5, in fine).

93. a) El artículo 161 (Relaciones con las entidades religiosas) dispone en su apartado 3 que «la Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materias de entidades religiosas». De nuevo denuncian los recurrentes que el Estatuto pretende con ello interferir en el ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por la Constitución, lo que, además de suponer materialmente una modificación de lo que en ella se ha dispuesto, implicaría desconocer la función y cometidos constitucionales propios de los Estatutos de Autonomía.

b) Considera el Abogado del Estado que la interpretación del precepto que se hace en la demanda resulta extrema y, sobre todo, inadecuada. Argumenta que si este precepto no existiera nadie previsiblemente podría objetar nada a una eventual colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado en esta materia. La colaboración es un principio de nuestro sistema constitucional que hace aconsejable, como el Tribunal ha recordado más de una vez, la puesta en marcha de mecanismos de cooperación y colaboración, especialmente en los casos de competencias transversales o concurrentes. Y precisamente porque la Generalitat ha asumido en esta materia competencias que antes no existían, no sería extraño que se incluya una previsión expresa de colaboración, que no limitaría las competencias que ostenta el Estado, como tampoco las que en este u otros órdenes ostente la Generalitat. Por tanto no podría entenderse que la colaboración se imponga de manera forzosa, sino como una habilitación expresa y específica de lo que acaso sin ella podría entenderse exigible.

c) La impugnación adolece, para el Gobierno de la Generalitat, de una manifiesta falta de argumentación y olvida que en el art. 149.1 CE no figura ningún título competencial a favor del Estado en esta materia. De otro lado la mención a los poderes públicos recogida en el art. 16.3 CE incluiría también a la Generalitat de Cataluña, que puede cooperar con las entidades religiosas en el ámbito de sus competencias, así como utilizar los mecanismos e instrumentos de fomento que considere adecuados, toda vez que no se afecta al núcleo de la libertad religiosa ni se desarrollan sus aspectos esenciales. El precepto tampoco afectaría a las competencias estatales desde el momento en que los apartados 1 y 2 del art. 161 refieren el título al ámbito de competencias autonómicas, siendo evidente la conexión con sectores como la educación, la sanidad, la juventud o la asistencia social.

En cuanto a la colaboración con el Estado se reseña la necesaria inscripción de estas entidades en el Registro estatal, cuya actuación en nada quedaría condicionada por el art. 161.3. Además, se reitera la idoneidad del Estatuto, por su origen dual, para incluir la previsión de colaboración, habida cuenta de que corresponde al Estado adoptar las determinaciones oportunas y los instrumentos idóneos para que esa colaboración se produzca de manera efectiva y sin interferencias indebidas.

d) Entiende el Parlamento catalán que el recurso sólo se refiere genéricamente al apartado 3 del art. 161, incurriendo en causa de inadmisibilidad por carencia de fundamentación contraria al art. 33.1 LOTC.

Con carácter subsidiario alega la Asamblea autonómica que la participación de la Generalitat en los correspondientes órganos estatales con funciones en materia de entidades religiosas no supone, en ningún caso, la eliminación de las competencias del Estado, ya que en el art. 149.1 CE no figura ningún título competencial a su favor en esta materia.

94. a) Del artículo 162 (Sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos) son objeto del recurso los apartados 1 y 3, si bien se advierte de que el apartado 4 remite al título V del Estatuto y, por tanto, padece los defectos de inconstitucionalidad inherentes a la técnica de la bilateralidad que en él se instrumenta y que también será impugnada (antecedentes 102 y siguientes), mientras que el apartado 5 sería inconstitucional en relación con el art. 112, ya impugnado (antecedente 52), dado el alcance que en este precepto se

confiere a las competencias ejecutivas. Por lo que hace al apartado 1 alegan los recurrentes que su inconstitucionalidad radica en que determina unilateralmente lo que no puede ser básico y lo que no puede entrar en la coordinación estatal, algo que sólo le cumple al Estado en cada momento y sin condicionamientos estatutarios, vulnerándose el art. 149.1.16 CE, pues el precepto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «la organización y el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios», sin establecer condiciones ni matices. Admitiéndose que las bases estatales no pueden proyectarse sobre aspectos muy concretos de la organización y funcionamiento de los servicios sanitarios, afirman los Diputados demandantes que está fuera de lugar que sea un Estatuto la norma que marque ese límite al Estado y que lo haga de antemano y con carácter absoluto. Como observación complementaria se hace notar que la potestad de autoorganización no cubriría todos los aspectos contemplados en la norma, y que la Ley general de sanidad ha incluido en las competencias estatales aspectos tales como el establecimiento de criterios mínimos básicos y comunes de evaluación de la eficacia y rendimiento de programas, centros o servicios sanitarios (art. 70.2).

El apartado 3, por su lado, atribuye a la Generalitat, «en todo caso», la competencia compartida en una serie de ámbitos. Con independencia de la inconstitucionalidad del art. 111, ya recurrido, que define las competencias compartidas, alegan los actores que este art. 162.3 olvida que el Estado, además de la competencia para aprobar las bases, tiene también el título para la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE).

b) El Abogado del Estado, en cuanto a los apartados 4 y 5, impugnados por su alcance en relación con el art. 112, se remite a las alegaciones realizadas respecto de dicho precepto (antecedente 53). Por lo que se refiere al apartado 1 sostiene la representación estatal que no puede quedar excluida una norma coordinadora (la del art. 70.2 de la Ley general de sanidad, mencionado en la demanda) que tiende a establecer un criterio mínimo, básico y común, porque responde precisamente a un cometido constitucional específico del Estado. Y es que la competencia exclusiva sobre evaluación a que se refiere este apartado no podría entenderse al margen de toda competencia estatal derivada de la Constitución, de suerte que la Generalitat podrá establecer los criterios de evaluación que estime convenientes, pero allí donde haya una norma que legítimamente imponga unos mínimos comunes de carácter básico habrá de respetarlos, y a partir de esos mínimos podrán aplicarse índices o criterios complementarios o adicionales. Se aclara, en cualquier caso, que esta consideración se efectúa a partir del ejemplo que propone la parte actora, pero sin que en ello pueda verse el intento de identificar dicha norma como una exigencia intrínseca de su naturaleza básica ni de que vincule perpetuamente al legislador básico a conceptuarla así.

La impugnación del encabezamiento del apartado 3 se considera «contextual», por el juego que produce la interacción del art. 111 del propio Estatuto. No se juzga adecuada la inconstitucionalidad por omisión que se plantea en la demanda, basada en elementos ajenos a la propia literalidad y el sentido del texto que se impugna. Si una competencia se identifica como compartida habrá que entender que las competencias que ostenta el Estado son las que en cada caso tiene por razón de la materia regulada estatutariamente, y la coordinación seguirá siendo una competencia estatal en materia sanitaria sin que el Estatuto tenga necesidad de recordarlo.

c) Señala el Gobierno de la Generalitat, que aun cuando en el texto del recurso se impugna el apartado 4, éste no figura en el petitum, donde, en cambio, sí se incluye el apartado 2, que no es objeto de consideración en el cuerpo del escrito. Finalmente la descalificación del apartado 5 lo sería por relación a otro precepto, admitiendo los actores que no es en sí mismo inconstitucional.

En cuanto al apartado 1 alega el Ejecutivo catalán que el Estatuto de 1979 ya recogía el esquema constitucional de competencia compartida en el ámbito sanitario (art. 17.4) y que tanto entonces como ahora la perspectiva que prima es la de carácter organizativo; concretamente, la previsión de la competencia como exclusiva en estos específicos aspectos encajaría perfectamente con el orden constitucional. Sostiene el Gobierno autonómico que las facultades que corresponden al Estado ex art. 149.1.16 CE no precisan de su mención expresa en el art. 162.3 del Estatuto. Además una lectura completa del precepto permitiría concluir que se menciona expresamente la potestad estatal de planificación y coordinación entre los poderes públicos competentes, por lo que la impugnación partiría de una lectura parcial y fragmentaria de un solo apartado.

d) Para el Parlamento catalán sólo se fundamenta la impugnación de los apartados 1 y 3 del art. 162. En cuanto al primero afirma la Cámara que con él se reconoce a la Generalitat una competencia cuya exclusividad tendría una proyección primordialmente organizativa y, por ello, sin tacha de inconstitucionalidad. En ningún caso se negaría o impediría que el establecimiento de criterios mínimos básicos y comunes de evaluación de necesidades o de eficacia o rendimiento pueda formar parte del concepto de la coordinación general sanitaria. De hecho actualmente el art. 70.3 de la Ley general de sanidad establece que el Gobierno «elaborará los criterios generales de coordinación sanitaria de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas».

En cuanto al apartado 3 hay que recordar, en opinión del Parlamento, que la calificación de una competencia como compartida no supone desconocer las eventuales competencias adicionales que el Estado puede ostentar a partir de la Constitución. Por otra parte tampoco habría de pasarse por alto que tras el Dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de reforma se procedió a la modificación del art. 111 del Estatuto, tras lo cual ya no sería necesaria ninguna precisión sobre la definición de la competencia compartida.

95. a) La impugnación del artículo 163 (Seguridad privada) se ciñe a su letra c), en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia de «autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada». A este respecto los recurrentes citan la STC 154/2005, de 9 de junio, que declaró ajustada a la Constitución la normativa estatal que reconoce al Gobierno de la Nación la facultad de aprobar las normas relativas a esos centros, declarando que con ello no se infringían las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza.

b) Para el Abogado del Estado la competencia contenida en la letra c) se limita claramente a la ejecución, incumbiendo al Gobierno de la Nación aprobar las normas relativas a estos centros de formación, según establece el Real Decreto 1123/2001 (que modificó el art. 56 del Real Decreto 2364/1994). En relación con lo resuelto en la STC 154/2005, de 9 de junio, alega el Abogado del Estado que en el nuevo Estatuto las funciones de la Generalitat no quedan limitadas al campo de la actividad de policía, pues en el art. 164 se incluye un diseño competencial más amplio que el delimitado por el anterior Estatuto, incluyendo entre las competencias de la Generalitat (apartado 3) las funciones ejecutivas que le atribuya el Estado. Este último precepto no ha sido cuestionado por los demandantes, por lo que no se alcanzaría a comprender que, admitiéndose la atribución de facultades ejecutivas en materia de seguridad pública, se impugne una competencia ejecutiva concreta de contenido más modesto y con un cierto componente organizativo que parece dejar a salvo las demás funciones ejecutivas atribuidas a los órganos estatales por las normas administrativas antes citadas, entre ellas la función de propuesta de la Dirección General de la Policía, sin perjuicio de la permanente presencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el desarrollo de las funciones privadas de seguridad, como resaltaba la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada.

Finalmente se destaca que la competencia de autorización que se impugna ya había encontrado hacía tiempo la previsión de su ejercicio por las Comunidades Autónomas en la disposición adicional cuarta de la citada Ley de seguridad privada, y aunque ésta no contó como parámetro de la controversia constitucional a la que se ha aludido, no podría dejar de señalarse que las competencias asumidas en esta materia por el Estatuto son prácticamente las mismas que las que ya se contemplaban en aquélla como de posible atribución a la Generalitat. En cualquier caso, habida cuenta de la competencia que el art. 149.1.29 CE reserva al Estado, para la efectiva asunción competencial en materia de seguridad pública por parte de las Comunidades Autónomas sería palmaria la exigencia de la doble condicionalidad a la que se aludía al tratar del Poder Judicial, por lo que cabría entender que la competencia autorizatoria a que se refiere el artículo sólo tendrá efectividad plena cuando, además de la habilitación estatutaria, se cumpla el condicionamiento de que así se prevea en una ley orgánica.

c) Para el Gobierno de la Generalitat la seguridad privada no es una materia mencionada en el art. 149.1 CE, por lo que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas. Y en el caso se trata de una competencia ejecutiva asumida mediante la referencia explícita a cuatro submaterias y no con carácter general. De estas submaterias se discute la autorización de centros de formación del personal de seguridad en Cataluña, función muy concreta y cuyo ejercicio es de carácter reglado, al corresponder al Estado el establecimiento de las normas y condiciones al respecto. Además su conexión con la protección de personas y bienes es indirecta o lejana, de manera que la autorización no perjudicaría a la competencia atribuida al Estado ex art. 149.1.29 CE.

Por otra parte insiste el Gobierno catalán en que la legislación ordinaria no puede ser canon de constitucionalidad del Estatuto, y menos aún el eventual desarrollo reglamentario de esa legislación. Consecuentemente el art. 163 c) no podría enjuiciarse con la perspectiva de la

Ley 23/1992, de seguridad privada, ni de la Orden Ministerial de 7 de julio de 1995. Y ello aun a pesar de que estas normas fueran declaradas conformes con la Constitución por la STC 154/2005, habida cuenta de que la ratio decidendi de ésta fue que esas actuaciones administrativas no constituyen actividad propiamente policial, ni actuaciones administrativas inherentes a lo policial. En consecuencia sería constitucionalmente correcto contemplarlas como algo distinto de la seguridad pública, aunque relacionadas con ello, como haría el precepto impugnado.

d) El Parlamento de Cataluña sostiene que la materia «seguridad privada» no aparece reservada al Estado en el art. 149.1 CE, con lo cual puede ser asumida por las Comunidades Autónomas mediante los respectivos Estatutos. El precepto en cuestión atribuiría una competencia de carácter ejecutivo, como es la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada, que deberá desarrollarse de acuerdo con los criterios que fije el Estado respecto a las características y condiciones que deban cumplir dichos centros. Frente a ello, no cabría aducir lo dispuesto en una norma reglamentaria estatal (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 5).

Si alguna conexión tiene tal función autorizatoria con la seguridad pública –continúa el escrito de alegaciones– debe recordarse que en este ámbito la Generalitat dispone de una policía propia, creada ya al amparo del Estatuto de 1979, con lo que, si es competente para planificar y regular el sistema de seguridad pública de Cataluña y ordenar las policías locales, más lo ha de ser para poder autorizar centros de formación del personal de seguridad privada, en ejecución de la legislación del Estado.

96. a) El artículo 166 (Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias) es impugnado en su apartado 1, letra a), in fine, que reconoce a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, con inclusión, «en todo caso, […] [de la] regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública». Dados los términos del art. 149.1.20 CE los recurrentes admiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales, por más que, puesto en relación con el art. 110 del Estatuto, ya impugnado (antecedente 52), este art. 166 produciría efectos que difícilmente se acomodan a la jurisprudencia, que admite en gran medida intervenciones del Estado (SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5; y 13/1992, de 6 de febrero, que demostraría que en este sector debe desplegar sus efectos con singular intensidad el art. 149.1.1 CE). Además de en el reproche general a la técnica del art. 110 del Estatuto este apartado 1 a) del art. 166 incurriría también en un exceso, pues, al incluir la regulación y la ordenación de las prestaciones «complementarias de otros sistemas de previsión pública», el Estatuto asumiría el papel de intérprete de la Constitución. Intérprete, además, poco fiel, pues la STC 239/2002, de 11 de diciembre, rodeó de límites y cautelas la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer una prestación complementaria de las de la Seguridad Social. Límites y cautelas que el precepto recurrido desconocería por completo. Se consagra, en definitiva, para los recurrentes, una competencia autonómica exclusiva para establecer libremente prestaciones complementarias de la Seguridad Social; más aún, se distingue entre «prestaciones económicas con finalidad asistencial» y «prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública» (Seguridad Social), con lo que se desbordaría por completo el ámbito de la asistencia social para entrar en el prototípico de la Seguridad Social, aunque sea con prestaciones complementarias que, a diferencia de lo resuelto en el caso de la STC 239/2002, de 11 de diciembre, ya no necesitarían partir de una situación de necesidad, lo que podría llevar a que las Comunidades Autónomas elevaran a su antojo las prestaciones mínimas garantizadas en toda España por la Seguridad Social. En todo caso, concluyen los actores, sería claro que el precepto es contrario al art. 149.1.17 CE.

El apartado 2 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de voluntariado, amparándose para ello en la idea de que el silencio del art. 149.1 CE sobre el particular permite la asunción autonómica de esa competencia por la vía del art. 149.3 CE. Para los recurrentes, sin embargo, el voluntariado no puede convertirse en una materia autónoma a efectos competenciales, sino que es más bien una faceta dentro de las materias en las que en cada caso se incardina, como se desprende de la Ley 6/1996, reguladora del voluntariado social, siendo de citar el caso, por ejemplo, de la cooperación para el desarrollo. En la medida en que el precepto recurrido excluye por completo toda competencia estatal sería contrario al art. 149.1 CE.

Por último, el apartado 3 confiere a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección de menores [letra a)], concretándose los aspectos específicos de la materia con el repetido propósito de «blindar» esa competencia, pero sin excluir los demás. Una vez más serían tan inconstitucionales esas concreciones como la propia declaración genérica de competencia. Y el intento de convertir en una materia nueva lo que son partes de materias contempladas en el art. 149.1 CE resultaría en este caso especialmente criticable, pues la protección de menores es un mandato constitucional (art. 39 CE) que vincula a los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias y en el que hay una especial vinculación a los acuerdos internacionales. El Estado tendría, así, relevantes competencias en esta materia: art. 81 CE y art. 149.1.1, 2, 5, 6 y 8 CE. Por otro lado la letra b) de este apartado 3 impone la participación de la Generalitat en «la elaboración y la reforma de la legislación penal y procesal que incida en las competencias de menores», lo que, aun sin remisión al título V del Estatuto, incurriría en las mismas causas de inconstitucionalidad que se razonan al impugnar ese concreto título estatutario.

b) En relación con la letra a) del apartado 1 entiende el Abogado del Estado que la demanda critica el contenido de la STC 239/2002, de 11 de noviembre. A juicio del representante del Gobierno deberían prevalecer los criterios establecidos en dicha resolución. Tampoco considera aceptable el planteamiento de la demanda, limitador de las competencias autonómicas al ámbito puramente asistencial, recordándose que el FJ 5 de la referida Sentencia, al examinar los ámbitos materiales del art. 41 CE, destacaba la previsión de otras prestaciones complementarias de carácter libre y hacía referencia a la necesidad de tener en cuenta las competencias que respectivamente corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas para el reparto de competencias tanto en el seno del sistema de la seguridad social como en los segmentos de protección social no incluidos en el mismo. Y de lo expuesto se deduce en el escrito de alegaciones la plena conformidad del enunciado del precepto discutido a la doctrina de la STC 239/2002, de 11 de noviembre.

En cuanto al apartado 2 no alcanza a ver el Abogado del Estado el riesgo de colisiones a que apuntan los demandantes, pues sería claro que la competencia para regular los puntos de conexión de las normas corresponde al Estado, y el Estatuto, como norma estatal, podría haber desempeñado tal papel. Sin embargo, al estar el núcleo de la competencia pendiente de un desarrollo normativo, que afecta constitutivamente al propio concepto de la actividad que lo integra, sería bastante lógico que se haya dejado pendiente la posible fijación de puntos de conexión hasta la más precisa concreción de sus presupuestos. Entre tanto estará vigente la regulación actual, y habrá que contar con la Ley del voluntariado.

Por lo que se refiere a la segunda objeción dirigida frente a este apartado se afirma que, según el art. 2.2 de la Ley del voluntariado, la competencia estatal se despliega, además de por razón de su proyección o alcance territorial, cuando los voluntarios o sus organizaciones participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. Y estas reglas serían de aplicación al caso, por lo que quedaría descalificada, tanto la objeción a la posibilidad misma de instituir por vía estatutaria una competencia sobre esta materia, como la suposición de una competencia autonómica ilimitada.

Finalmente, y respecto del apartado 3, el Abogado del Estado juzga carente de sentido la contraposición pretendida entre la acción sobre instituciones públicas protectoras de los menores y la acción sobre los menores a través de instituciones públicas. Las diferencias de redacción no conducirían a reconocer en ninguna de estas expresiones un mayor alcance competencial que el establecido en la otra; tanto la competencia de que trata el antiguo art. 9.28 como la reflejada en el precepto impugnado se concretarían en una función protectora sobre los menores, y ésta se desenvuelve a través de instituciones o mecanismos protectores. Esto es, el contenido y finalidad son los mismos. De otro lado no se observaría que en el texto impugnado estén contradichas las competencias estatales sobre legislación civil, procesal, penitenciaria y de regulación de derechos fundamentales, o que de su regulación pudiera inferirse un incompatible ejercicio entre ellas y las previstas en el precepto estatutario. Éste se limitaría a prever la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas y de protección de menores desamparados en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal. Esta última reserva, en buena técnica jurídica, resultaba innecesaria, y acaso por ello la parte demandante haya entendido que lo no excluido expresamente quedaba incluido en el concepto de competencia exclusiva que encabeza el apartado. Ello no sería así, pues las competencias constitucionales, ya se atribuyan al Estado o las Comunidades Autónomas, no dependen de salvedades, sino de su verdadera previsión constitucional.

No comparte el Abogado del Estado la objeción dirigida contra la letra b) de este mismo apartado, a menos que se quisiera atribuir a la participación una eficacia condicionante del ejercicio mismo de la competencia participada. Esto significaría la negación misma de la competencia, que conceptualmente reclama un elemento de individualización. Sin embargo del texto no se podría inferir tal consecuencia, ya

que participar no es otra cosa que intervenir en un asunto, sin que la intervención implique por sí misma la toma de decisiones. En tal sentido el precepto se limitaría a instaurar un mecanismo de colaboración de suma utilidad para eliminar las distorsiones que pueda generar la no deseable desconexión entre entidades cuyas competencias se entrecruzan inevitablemente. Por otra parte el precepto no reflejaría una competencia de participación universal en todo lo que directa o indirectamente pueda concernir a los menores desde el punto de vista de las competencias estatales, sino que la limitaría a aquellos aspectos en los que la normación del Estado pueda afectar directamente a la configuración básica de instituciones o mecanismos singulares de protección instituidos por la Comunidad Autónoma en virtud de sus propias competencias, de suerte que la norma debería quedar inscrita en el marco de la lealtad institucional, que justifica e, incluso, impone deberes de colaboración para la mejor satisfacción de los intereses generales.

c) El Gobierno de la Generalitat afirma que el art. 166.1 a) se sitúa materialmente en la órbita de la asistencia social y servicios sociales, por lo que no habría duda de que las prestaciones económicas complementarias deberán responder a estas finalidades. De lo contrario se habrían insertado en el art. 165. Tampoco podría aceptarse la impugnación preventiva que anticipa una posible desviación en el ejercicio de la competencia.

Por lo que se refiere a la impugnación del art. 166.2, es calificado de artificioso que se repute ilegítima la consideración como exclusiva de la competencia autonómica sobre voluntariado por ser instrumental y, paralelamente, se pretenda situarla de manera indefinida en alguno de los 32 párrafos del art. 149.1 CE. Por otro lado la simple aplicación del límite territorial previsto en el art. 115 del Estatuto permitiría resolver las cuestiones que se refieren a la dimensión pluriautonómica del voluntariado.

Alega el Ejecutivo catalán que se achaca al art. 166.3 a) la configuración de una materia nueva, la protección de menores, sin incluir expreso reconocimiento de la competencia estatal sobre legislación civil, penal y penitenciaria, como sucedía en el art. 9.28 del Estatuto de 1979. Frente a la interpretación que hacen los recurrentes de la Ley Orgánica 1/1996 sostiene el Gobierno de la Generalitat que las normas del Derecho civil estatal ceden ante las normas del Derecho civil propio de las Comunidades Autónomas competentes. Profundizando en esta discrepancia se apunta que el panorama no es el descrito en la demanda, sino muchísimo más matizado por tratarse de un ámbito en donde el legislador autonómico ha venido actuando al amparo del Estatuto de 1979 (Ley 37/1991, de medidas de protección para menores desamparados y de la infancia, modificada por la Ley 8/1995, de atención y protección de los niños y adolescentes). En materia de menores habría que distinguir, por un lado, las medidas de carácter procesal, penal, penitenciario, y, en su caso, civil, orientadas a la protección jurídica de los menores, que es la denominación de la Ley Orgánica 1/1996, y, por otro, la protección de los menores como régimen de la actuación administrativa al respecto, que es a lo que se referiría el art. 166.3 del Estatuto. En el primer campo convergen diversos títulos estatales y autonómicos, mientras que en el segundo puede asignarse plenamente la competencia a la Generalitat.

El art. 166.3 b) refleja una nueva enunciación del principio de participación. La actualización o concreción de esta previsión de participación en la elaboración legislativa que incida en las competencias de menores depende de lo que establezcan los órganos estatales, por lo que no cabría dudar de la constitucionalidad del precepto.

d) Para abordar la constitucionalidad del art. 166.1 a) la representación del Parlamento de Cataluña comienza por definir la materia en cuestión. Los servicios sociales aparecen como una prestación pública diferenciada del sistema de Seguridad Social, el cual, además de las prestaciones económicas y sanitarias, asumiría también determinados servicios sociales (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 7). Y la STC 239/2002, de 11 de diciembre, declaró la conformidad de este tipo de pensiones, dado su enmarque en la competencia en materia de asistencia social del art. 148.1.20 CE.

Por otro lado, de ningún precepto constitucional se derivaría que las únicas prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan establecer tengan que ser de carácter asistencial, no pudiendo existir otras prestaciones complementarias que también se incluirían dentro del título competencial autonómico de servicios sociales. Las prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública no podrían encuadrarse de modo automático en el ámbito de la Seguridad Social, pues pueden y, en el caso que nos ocupa, de acuerdo con su ubicación sistemática en el artículo referido a los servicios sociales, deben responder a las finalidades propias de los mismos.

En cuanto al apartado 2 del art. 166 se señala que dicho precepto asume, implícitamente, que la atribución del voluntariado como competencia exclusiva de la Generalitat tendrá el límite territorial previsto en el artículo 115 del Estatuto, y que tal actividad recaerá en las competencias reconocidas a la Generalitat por la propia norma estatutaria. Es decir la actividad de voluntariado que será regulada como competencia exclusiva de la Generalitat será aquélla que se realice dentro del ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña y en su territorio.

Por lo que hace al apartado 3 del art. 166 alega la Cámara que la atribución competencial de la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados en situación de riesgo y de los menores infractores no implicaría un desarrollo de los derechos fundamentales de los menores. Sucedería también que los concretos preceptos que el legislador estatal, en un marco competencial anterior, haya dictado en desarrollo de otros títulos competenciales, pero que sistemáticamente se encuentren en una Ley de protección del menor, no podrían fundamentar la tacha de inconstitucionalidad del contenido actual del art. 166.3 impugnado.

La participación prevista en la letra b) del art. 166.3 no condiciona, a juicio del Parlamento, la toma de decisiones del titular de la competencia, luego no cabría duda de su constitucionalidad, y tal participación se circunscribe a las normas que incidan en las propias competencias de la Comunidad Autónoma.

97. a) El artículo 169 (Transportes) es recurrido en sus apartados 2 y 3. El primero de ellos dispone que «la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Generalitat»; el otro apartado, por su lado, asegura a la Generalitat su participación «en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo previsto en el Título V». Por tratarse en ambos casos de transportes de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE) ambas previsiones supondrían una interferencia carente de respaldo constitucional.

b) Alega el Abogado del Estado que la técnica de los informes previos al ejercicio de competencias ajenas ha sido una cuestión examinada en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional. Una lectura precipitada de esta doctrina podría inducir a pensar que en el presente caso ocurre el mismo supuesto declarado inconstitucional en la STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 22, aunque en sentido inverso al allí considerado: la Comunidad Autónoma estaría imponiendo la exigencia de informar previamente en las obras y servicios de la competencia exclusiva del Estado. Sin embargo habría que considerar dos aspectos que llevan a la conclusión contraria. En primer lugar, no nos encontraríamos ante una invasión competencial derivada de una norma unilateralmente dictada por la Generalitat, sino de una norma estatal que instituye un mecanismo de colaboración en un procedimiento propio. En segundo lugar debería atenderse a la propia singularidad del supuesto sobre el que se proyecta la previsión: el Estado, competente en aquellas líneas de transporte llamadas a discurrir por varias Comunidades decide obtener el informe previo de la Generalitat, no en todo caso y circunstancia, sino en un supuesto particular de integración de una línea local, que discurre por una sola Comunidad, en una línea supracomunitaria. Esta singularidad sería muy relevante en cuanto una modificación física va a provocar incluso la sustitución de la titularidad de la competencia. Es decir, el informe afectaría intensamente a una competencia que se tiene y que resultará modificada en su propia esencia por la mutación física que sirve también como criterio definidor de su titularidad. En este sentido se alega que la jurisprudencia constitucional ha señalado (STC 40/1998, de 19 de febrero) la conveniencia o incluso la necesidad de que en casos de confluencia intensa de competencias se articulen mecanismos de colaboración, y señaladamente por la técnica de los informes previos

c) Alega el Gobierno de la Generalitat que el informe previo no vinculante previsto en el art. 169.2 no se inserta en un procedimiento para el establecimiento de un nuevo servicio de ámbito pluriautonómico, sino para la integración de uno ya existente en otro de ámbito superior, pasándose de la titularidad autonómica a la estatal. La traslación de la competencia justifica la intervención de la instancia hasta entonces titular. Además dicha intervención no obstaculizaría ni condicionaría las competencias estatales, siendo de recordar que la STC 118/1996, de 27 de junio, declaró contrario al orden competencial que el Estado pudiera imponer unilateralmente la integración en un sistema unificado de

transporte de aquellas líneas y servicios que discurren íntegra y exclusivamente por territorio autonómico, lo que justificaría más si cabe el informe previsto.

El art. 169.3 concluye el Ejecutivo autonómico, enuncia nuevamente el principio de participación, cuya concreción y operatividad queda en manos de la Administración estatal. Se trata de la colaboración que permita expresar las necesidades autonómicas en el funcionamiento integral del sistema.

d) El Parlamento de Cataluña alega que el apartado 2 del art. 169 prevé un trámite de consulta, obligatorio, que en nada perjudica a la competencia estatal ejercida y que aparece plenamente justificado porque la decisión a la que se refiere, exclusivamente estatal, supone una traslación de facultades autonómicas al ámbito estatal.

La participación prevista en el apartado 3, por su lado, se producirá a través de alguno de los mecanismos de colaboración contemplados en el título V, por lo tanto, a concretar en un momento posterior en el marco de las relaciones de colaboración, necesarias y reguladas en el mismo Estatuto. Ni se detraería parte alguna a una competencia exclusiva estatal, ni se obstaculizaría o perjudicaría su ejercicio, estando justificada la previsión en la incidencia que puedan tener las decisiones a las que se refiere el apartado sobre competencias de la Generalitat.

98. a) Del artículo 170 (Trabajo y relaciones laborales) sorprende a los recurrentes que haya sustituido la materia «laboral» (art. 149.1.7 CE) por la de «trabajo y relaciones laborales» cuando la jurisprudencia ha ido limitando aquel término a la relación laboral, sin incluir cualquier referencia al mundo del trabajo (SSTC 35/1982, de 14 de junio; 39/1982, de 30 de junio; 5/1985, de 23 de enero; 360/1993, de 3 de diciembre; y 195/1996, de 28 de noviembre). Reconocen los demandantes que, en general, el precepto, aisladamente considerado, parece acomodarse a la Constitución, pero los problemas vendrían de su relación con el art. 112 y con el título V, ambos del Estatuto. Sin embargo, al menos en una ocasión, el precepto reconoce a la Generalitat competencias de «regulación», lo que supondría una inconstitucionalidad específica; así sucedería con la letra d) del apartado 1 (regulación de las agencias de colocación con sede en Cataluña), contrario por ello al art. 149.1.7 CE; y también con la letra i) de ese mismo apartado 1 (determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña), siendo de recordar la doctrina establecida en la STC 233/1997, de 18 de diciembre. Por último el apartado 2 de este art. 170 prevé la adscripción orgánica y funcional a la Generalitat de los funcionarios de los cuerpos que lleven a cabo la función pública inspectora. Al respecto se alega, en primer lugar, que las tareas de dichos funcionarios siguen correspondiendo en buena parte al Estado, según lo dispuesto en la legislación laboral; y, en segundo término, que la adscripción de, entre otros, los inspectores de trabajo terminaría con la unidad del Cuerpo nacional de inspección, que garantiza la igualdad básica de las condiciones de trabajo. Se dan por reproducidas en este punto las razones aportadas en defensa de la necesidad de mantener la unidad de los Cuerpos de registradores y notarios al impugnar el art. 147.1 a) del Estatuto [antecedente 82 a)].

b) No se entiende bien por la representación estatal el propósito que guía la cita por los recurrentes de la distinción entre los conceptos de «relaciones laborales» y «trabajo», efectivamente reconocida en la jurisprudencia constitucional que se reseña en la demanda, puesto que, circunscrita la competencia normativa del Estado a las relaciones laborales, y entendida dicha expresión como la que integra el contenido de los derechos y obligaciones del contrato de trabajo por cuenta ajena, quedarían materias al margen de tal ámbito competencial de posible asunción por las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha concretado la competencia estatal en términos más estrictos de los que para la propia parte demandante integra la noción de «trabajo». Se alega, asimismo, que la demanda plantea las mayores objeciones por la relación del precepto con el art. 112 y con el título V, por lo que vuelve a ser una impugnación por remisión, y, por ello, no de textos, como exige la naturaleza específica de este proceso, sino de mecanismos aplicativos de las normas.

Al planteamiento dirigido contra la letra d) del apartado 1 se le opone la misma distinción de que parte la demanda en la introducción respecto del precepto, pues habría que examinar si corresponde la materia a las relaciones laborales o es, más bien, expresión de una acción política propia en un sector predominantemente administrativo de posible asunción por las Comunidades Autónomas, como parece entender el art.1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, del que se podría deducir que las oficinas de empleo, como instrumentos de una política de fomento, rebasan el marco estricto de las relaciones laborales para integrarse en una acción conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas, tal como explica el propio preámbulo de la referida Ley. Finalmente se considera injustificada la objeción de la demanda sobre el punto de conexión utilizado para diseñar la competencia, dado que lo que configura como competencia es el control de las entidades.

Por lo que se refiere a la letra i) del mismo apartado, el representante del Gobierno considera que el significado del precepto debe entenderse respecto de aquellos servicios mínimos que se limiten al territorio de Cataluña, tal como resulta del art. 115. Por otro lado, y respecto del caso de servicios estatales, habría de reconocerse que la fijación de servicios mínimos debe corresponder a quien tiene la responsabilidad del servicio, que es quien mejor puede apreciar su carácter esencial y los mínimos que sea necesario atender. Sobre él recae la responsabilidad política del servicio y también la responsabilidad de la privación del derecho de huelga a los trabajadores, y esta conexión específica de responsabilidades a que se refiere la STC 233/1997, de 18 de diciembre, haría pensar que no ha sido propósito del Estatuto el atribuir a la Generalitat la competencia de fijación de servicios mínimos en caso de huelga cuando se trate de servicios estatales.

En cuanto al apartado 2 se sostiene que son cosas distintas, y no se interfieren, la unidad del cuerpo, condiciones de acceso, selección, deberes y derechos, y la dependencia orgánica y funcional concreta de unos puestos de trabajo derivadas de la titularidad de competencias ejecutivas.

c) El Gobierno de la Generalitat no ve ningún obstáculo para asimilar la expresión «regulación» a «reglamentación». Amén de ello la propia significación de las competencias como ejecutivas, que figura en el encabezamiento del art. 170.1, eliminaría cualquier posible suspicacia al respecto. Por otro lado los argumentos empleados a partir de las previsiones de leyes ordinarias (concretamente, Ley 56/2003) no serían de recibo para construir el canon de enjuiciamiento del precepto. Finalmente, y sin perjuicio de señalar que no se aportan razones para desvirtuar el punto de conexión fijado por el estatuyente, se indica que, como quiera que la intervención autonómica se proyecta preferentemente sobre la vertiente organizativa de las agencias de colocación, no cabría duda de que la sede es el criterio más adecuado. Tal habría ha sido el punto de conexión definido en el art. 120 del Estatuto, no impugnado.

No es cierto, para el Gobierno catalán, que el art. 170.1 i) permita desconocer el eventual ámbito supraautonómico de las huelgas o que la falta de mención de las competencias estatales sea de por sí motivo de inconstitucionalidad. A la vista de lo previsto en el art. 115 del Estatuto la actuación de la Generalitat nunca incurrirá en extraterritorialidad, y será en la fase de aplicación cuando deba procederse a las modulaciones que corresponda, sin que ello conlleve por ahora la inconstitucionalidad del precepto, planteada aquí con carácter preventivo.

La competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora atribuida a la Generalitat por el art. 170.2 no tiene por qué implicar, a juicio del Gobierno catalán, la ruptura de un cuerpo nacional. Bastaría pensar en los cuerpos docentes universitarios, que dependen orgánica y funcionalmente de las distintas Universidades. A ello se añadiría que la atribución al Estado de la legislación laboral no conlleva necesariamente una determinada fórmula organizativo-funcional, y que la apelación a instrumentos de cooperación es adecuada e incluso necesaria cuando se dan situaciones de doble relación, como aquí sucedería.

d) Entiende el Parlamento catalán que en la letra d) del art. 170.1 la expresión «regulación» es asimilable a «reglamentación», como demostraría la calificación de la competencia como ejecutiva. En la opción de señalar la sede o domicilio como punto de conexión no habría ninguna contradicción con las normas constitucionales, y sería el criterio más adecuado, dado que la intervención se proyecta preferentemente sobre la vertiente organizativa de las agencias de colocación.

Sobre la dependencia orgánica y funcional prevista en el apartado 2 del art. 170 se señala que la atribución al Estado de la legislación laboral no conlleva necesariamente una determinada fórmula organizativo-funcional. En cualquier caso la apelación a los procedimientos de cooperación sería perfectamente adecuada e incluso necesaria cuando se dan situaciones de doble relación. Sea como sea la solución propuesta en nada contradiría a la Constitución.

99. a) El artículo 171 (Turismo) asegura la participación de la Generalitat en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España [letra c), apartado segundo] y sería inconstitucional por cuanto dicha participación no puede justificarse en una pretendida coordinación de los Paradores de titularidad estatal con la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica. La coordinación, en

todo caso, es competencia estatal (art. 149.1.13 CE) y no puede ser impuesta estatutariamente. Por lo demás, y contradictoriamente con ese pretendido fin de coordinación, no se contempla la recíproca participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de la Generalitat.

b) Centrada la impugnación en el segundo párrafo de la letra c) se señala por el Abogado del Estado que la expresión relativa a una ley estatal priva de raíz a la impugnación, pues el Estatuto no hace otra cosa que prever una posibilidad de futuro en los términos que establezca el titular de los Paradores Nacionales, que es el Estado. De otro lado la primera objeción de la demanda no justificaría otra conexión entre el art. 149.1.13 CE y el precepto estatutario que el término «coordinación» empleado en uno y otro. Obviamente son cosas distintas la modesta coordinación de establecimientos hoteleros y la coordinación general de la política económica, que bien pudiera tener como instrumento de acción la política turística, pero que dudosamente podría llegar al nivel de coordinar unos establecimientos concretos en un emplazamiento determinado del territorio. La otra objeción parecería inspirarse en una política de reciprocidad entre el Estado y la Generalitat, por no incluir el precepto una contrapartida a la presencia de la Generalitat en los Paradores Nacionales. Sin embargo se objeta a tal planteamiento que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma no puede medirse bajo el rasero de esas pretendidas reciprocidades.

c) Sostiene el Gobierno de la Generalitat que la finalidad u objeto de la participación prevista en el segundo párrafo de la letra c) queda expresada en el propio texto, y no es otra que facilitar la coordinación entre la red de Paradores del Estado y la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica. Nuevamente se consagraría el principio de participación, cuya efectividad depende, en todo caso, de lo que decida el Estado. Finalmente, y tras apuntarse la conexión de este precepto con el art. 53 del Estatuto de 1979, se destaca que el precepto plasma el recurso a los procedimientos de participación con el objetivo de una mejor gestión y de colaboración interadministrativa.

d) La representación del Parlamento de Cataluña sostiene, por su parte, que el art. 149 CE no contiene ninguna reserva competencial a favor del Estado sobre turismo, si bien resulta evidente que dispone del título horizontal del artículo 149.1.13 CE. Son varias las Sentencias (por todas, STC 125/1984, de 20 de diciembre) que afirman que dicho título a favor del Estado debe interpretarse en el sentido de evitar que pueda acabar absorbiendo títulos autonómicos dotados de cierta dimensión económica. La previsión estatutaria cuestionada no pretendería atribuir el titulo competencial de coordinación de la actividad económica relacionada con el sector turístico en favor de la Generalitat excluyendo de dicho título al Estado, sino establecer mecanismos para facilitar al Estado el ejercicio de la función de coordinación mediante la presencia de la Generalitat en los órganos de administración de la sociedad estatal «Paradores de Turismo de España».

100. a) El artículo 172 (Universidades) se ajusta, para los recurrentes, al sistema seguido en el art. 131, ya impugnado [antecedente 69 a)]. Según se razonó al fundamentar la pretendida inconstitucionalidad de este precepto, los actores alegan que las Comunidades Autónomas sólo pueden tener competencias de ejecución en relación con la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», en tanto que en el resto de la materia pueden asumir competencias de desarrollo de la legislación básica y de ejecución. Nada habría, por tanto, que pudiera ser de la exclusiva competencia autonómica o que pudiese quedar cerrado completamente a la competencia estatal, siquiera básica.

Frente a ello –continúa el recurso– el art. 172.1 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre una serie de extremos en los que, por tanto, se excluye la competencia del Estado para dictar bases, aunque fuera con el alcance del art. 111 del Estatuto, ya recurrido. En su deseo de «blindar» las competencias autonómicas el Estatuto pretendería suplantar al legislador del Estado en su función constitucional de decidir –dentro de los límites que habrá de marcar la jurisprudencia– aquello que requiere un mínimo común uniforme; algo que no podría quedar al arbitrio de diecisiete Estatutos de Autonomía. Podría mantenerse, admiten los demandantes, que en los aspectos referidos en el precepto impugnado no serían necesarias normas básicas, pero ello no evitaría su inconstitucionalidad, pues esa decisión sólo compete al legislador del Estado, con carácter apriorístico y general, y al Tribunal Constitucional, con motivo del enjuiciamiento de una norma estatal específica. En definitiva, un Estatuto no podría decidir unilateralmente y de antemano que nunca el Estado podrá dictar normas básicas sobre aspectos de los títulos propios de la materia prevista en el art. 149.1.30 CE. Por lo demás algunas de las previsiones del precepto infringirían, además, las competencias del Estado ex art. 149.1.17 (personal contratado laboral) y 18 CE (personal funcionario).

b) Alega el Abogado del Estado que los argumentos del recurso parten, a su juicio, de ignorar dos premisas fundamentales. Por una parte, frente al entendimiento de que la competencia exclusiva recogida en su apartado 1 resulta excluyente de la competencia estatal para dictar bases (art. 149.1.30 CE) bastaría con remitirse a lo razonado en defensa del capítulo I del título IV del Estatuto, en el sentido de que no puede haber blindajes estatutarios frente a la Constitución ni frente al ejercicio legítimo de las competencias constitucionales del Estado, así como el respeto que a la autonomía universitaria proclama expresamente el referido apartado. En este sentido se hace referencia a la protección constitucional dispensada a la autonomía universitaria como derecho fundamental, reconocida «en los términos que la Ley establezca» (art. 27.10 CE), siendo esencial que el legislador no la rebase o desconozca mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, de suerte que la delimitación de su contenido esencial aparece como una cuestión determinante, según se señala en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4.

El reparto de competencias diseñado en esta materia por la Constitución –continúa el escrito de alegaciones– goza de una triple dimensión de obligatoria observancia, correspondiendo constitucionalmente tales competencias a la Universidad en razón de su autonomía, a las Comunidades Autónomas y al Estado, y debiendo resultar dicha distribución competencial del conjunto armónico de los preceptos constitucionales en relación con el contenido esencial de la autonomía para las Universidades y con lo estatutariamente asumido. Lo hasta aquí expuesto se juzga como suficiente para rebatir las alegaciones vertidas por los actores exclusivamente frente a algunas de las submaterias del apartado 1. A ello se añadiría la consideración de que no existe un enjuiciamiento particular sobre la constitucionalidad de cada una de estas submaterias que ponga de manifiesto su contradicción con la Constitución o con la normativa básica estatal, sino que únicamente se les imputa el suponer un obstáculo al legislador estatal para dictar normas básicas sobre los aspectos a que aquéllas se refieren. Y si bien esta falta de alegaciones debería traer como consecuencia su exclusión del presente recurso (por todas STC 96/2002, de 25 abril), la representación estatal estima oportuno poner de manifiesto la plena acomodación del precepto al orden constitucional de distribución de competencias.

Así afirma que la constitucionalidad de incluir los concretos aspectos a que se refieren las letras b), e) y h) como integrantes de la competencia de la Generalitat en materia de enseñanza universitaria resultaría del contenido de la propia Ley Orgánica de Universidades, dictada en ejercicio de las competencias exclusivas que el art. 149.1.1, 15, 18 y 30 CE reserva al Estado. En efecto, en consonancia con lo dispuesto en el art. 4.1 a) LOU (que permite la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de Universidades privadas por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse), la Generalitat viene a asumir competencia exclusiva sobre los actos de ejecución que suponen adoptar decisiones de creación de Universidades públicas y otorgar autorizaciones de las privadas. No podría considerarse inconstitucional la atribución a la Generalitat de una competencia exclusiva de carácter puramente decisorio y autorizatorio, teniendo en cuenta que la misma deberá acomodarse, en su caso, a las normas básicas que el Estado dicte para el desarrollo del art. 27 CE.

En cuanto a la competencia exclusiva que prevé la letra e) entiende el Abogado del Estado que se persigue atribuir a la Generalitat la definición de las líneas generales delimitadoras de las enseñanzas que las Universidades habrán de establecer en cuanto conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, tal y como les permite el art. 34.3 LOU. Finalmente la constitucionalidad de la submateria competencial contemplada en la letra h) resultaría también de lo preceptuado en la Ley Orgánica de Universidades que, por una parte dispone en su art. 55.1 que «las Comunidades Autónomas regularán el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas», y añade en su apartado 2 que «podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión»; y por otra, en cuanto al profesorado funcionario de los cuerpos docentes universitarios, establece el art. 69.3 que «las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión».

c) El Gobierno de la Generalitat hace hincapié en la necesidad de una consideración conjunta del precepto: en el apartado 1 se incluye una relación exhaustiva de extremos sobre los que la Generalitat ostenta competencia exclusiva; en el apartado 2 se definen como compartidas las competencias no comprendidas en el anterior; y en el apartado 3 se contempla una competencia ejecutiva. Para el Ejecutivo catalán la formulación como compartida del núcleo central de las competencias de la Generalitat en materia de Universidades encajaría perfectamente con la reserva de competencias estatales del art. 149.1.30 CE.

Los contenidos del art. 172.1 –continúa el escrito de alegaciones– remiten en ocasiones a decisiones singulares, sin componente regulador posible [letras b) y c)] al tratarse de procedimientos autorizatorios en los que las normas a aplicar están comprendidas dentro de las competencias compartidas a las que se refiere el art. 172.2. Podrá discutirse la corrección técnica del art. 172.1, en cuanto que no contempla las actividades normativas que caben en las submaterias que menciona, pero ello no implicaría que la referencia a esas actividades sea necesaria, en particular cuando, como aquí sucedería, los perfiles materiales de la competencia lo imposibilitan. Sin perjuicio de lo cual se insiste en que la interpretación conjunta del precepto permite verificar su encaje constitucional.

Las letras a) y d) se refieren a actividades de coordinación de la Generalitat respecto al propio sistema universitario interno, tratándose, por tanto, y a juicio del Gobierno catalán, de una actividad con vertientes organizativas y que se corresponde con su condición de Administración competente en el ámbito universitario, por lo que no podría interferir en las competencias estatales. También reviste, a su juicio, un contenido sustancialmente coordinador la letra e), en el caso de los títulos propios, esto es, los no contemplados en el art. 149.1.30 CE.

Las letras f) y g), por su parte, se refieren a la financiación de las Universidades, que es responsabilidad de la Generalitat, así como a la regulación y gestión de un sistema propio de becas y ayudas a la formación, todo lo cual quedaría al margen del art. 149.1.30 CE, en tanto que la previsión de la eventual gestión de fondos estatales no se efectúa con fuerza vinculante para el Estado.

Finalmente la letra h) contiene dos supuestos distintos. La previsión respecto del personal universitario docente e investigador contratado no invadiría competencia estatal alguna, dado que no afecta a cuerpos de funcionarios de ámbito estatal, y se conecta con la responsabilidad financiera de la Generalitat en el campo universitario. En cuanto a las retribuciones adicionales la actuación autonómica sería propiamente administrativa.

Por lo demás alega el Gobierno de la Generalitat que las competencias del apartado 1 con contenido sustancial meramente ejecutivo o administrativo [así, las de las letras b) y c)] dependen, incluso en su virtualidad, de las normas dictadas al amparo de las competencias estatales ex art. 149.1.30 CE y del art. 172.2 del Estatuto.

d) Para el Parlamento autonómico el recurso sólo fundamenta la inconstitucionalidad del primer apartado del art. 172, debiendo ser inadmitido en lo demás. Los recurrentes olvidarían, por lo demás, que el Estatuto no es una ley autonómica, sino una ley estatal especial.

La relación de actividades recogida en el art. 172.1 en ningún caso implicaría actividad normativa, por lo que se queda al margen de la previsión del art. 149.1.30 CE. El legislador estatuyente habría establecido en este precepto el ámbito autonómico de competencias en materia de Universidades, conformador, junto con la Constitución, del bloque de la constitucionalidad a los efectos de permitir al legislador autonómico la regulación en materia universitaria, con pleno respeto a la reserva estatal de las bases ex art. 149.1.30 CE. Estas bases, de conformidad con la interpretación jurisprudencial (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3), deberán ser lo suficientemente amplias y flexibles como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas.

La letra h) del art. 172.1 ha de entenderse, a juicio del Parlamento, considerando que, en este ámbito de competencias exclusivas de la Generalitat, queda excluido el personal universitario contratado de ámbito estatal, el cual debe situarse al margen de la reserva del art. 149.1.7 y 30 CE, por lo que resultaría plenamente constitucional. Lo mismo debería decirse de la competencia exclusiva de la Generalitat para el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, pues el propio carácter de adicionales o complementarias de las mismas no afectaría a las que deban establecerse por parte del Estado.

101. a) El artículo 173 (Videovigilancia y control de sonido y grabaciones) cierra el título IV del Estatuto e infringe, a juicio de los demandantes, los arts. 81 y 149.1.29 CE. Se alega al respecto que lo que de nuevo se presenta como una materia inédita en el art. 149.1 CE no es más que un aspecto concreto de la materia seguridad pública (art. 149.1.29 CE), de manera que sobre la misma le corresponde al Estado, no sólo toda la regulación, sino también toda la ejecución, sin perjuicio de que una ley orgánica (como hoy hace la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto) pueda atribuir algún cometido en la materia a las Comunidades que cuenten con policía autonómica y hayan asumido en su correspondiente Estatuto competencias para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público. De nuevo el hecho de que el precepto impugnado consagre lo ya dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997 no salva su constitucionalidad. Primero, porque convierte en estatutaria, y con una rigidez improcedente, una competencia que no puede serlo; segundo, porque no se hace ninguna referencia al marco que establezca el legislador estatal sobre la materia, ni limita en modo alguno la competencia autonómica; tercero, porque se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 81 CE, dada la afectación de varios derechos fundamentales; y, por último, porque el precepto se refiere también al uso de estas técnicas de vigilancia «por empresas y establecimientos privados», lo que en modo alguno se contempla en la Ley Orgánica 4/1997.

b) Para examinar la constitucionalidad del precepto parte el Abogado del Estado de la consideración de que la materia a que alude no está incluida en la relación del art. 149.1 CE, si bien parece evidente su encuadramiento en el título más amplio de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), entendida en los términos de la STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 5. La actividad policial es una parte de la seguridad pública, pero existen actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos y que formarían parte del título seguridad pública. A la luz de la doctrina constitucional parecería claro que la vídeovigilancia y el control de sonido y grabaciones «efectuados por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados» son actividades directamente relacionadas con la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, tal como resulta de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Ciudadana en lugares públicos.

Realizado el encuadramiento competencial, el art. 149.1.29 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». Es decir, para la efectiva asunción competencial en materia de seguridad pública por parte de las Comunidades es palmaria la exigencia de la doble condicionalidad, no bastando con una previsión estatutaria, sino que la Constitución exige que se haga en el marco de lo que disponga una ley orgánica distinta. Pues bien, el Tribunal Constitucional ha entendido la posibilidad de creación de policías autonómicas como habilitante de una asunción competencial en relación con los correspondientes servicios policiales, pero también con la actividad administrativa que le sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 5). En concreto, en relación con la seguridad privada, el Tribunal entendió que existen actividades de tales establecimientos directamente relacionados con una actividad típica y genuinamente policial (STC 154/2005, FJ 8), actividades que podían ser de competencia autonómica cuando la tuviera en materia de seguridad.

Entrando en el concreto examen del precepto cuestionado, se acude, como criterio interpretativo, a la diferencia existente entre el texto aprobado por el Parlamento catalán y el texto definitivo, en el que las Cortes Generales suprimieron el calificativo de la competencia y restringieron adecuadamente el ámbito subjetivo de la misma, lo que habría de entenderse como una voluntad contraria a que la competencia sea entendida como exclusiva. Y, buscando la interpretación más conforme a la Constitución, y dado que la materia seguridad pública se atribuye plenamente al Estado, habría que concluir que la competencia del art. 173 sólo puede ser ejecutiva.

Por otro lado, siendo precisa la doble condicionalidad para la efectiva asunción competencial en materia de seguridad, en el presente caso existe previsión orgánica de la competencia autonómica en materia de utilización de videocámaras en lugares públicos por la policía de Cataluña (disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/1997). No existe, sin embargo, tal previsión respecto de los otros medios de grabación, ni respecto de la actividad realizada por empresas y establecimientos privados. Faltaría aquí la segunda de las condiciones a que se aludía para la efectiva asunción competencial en estos ámbitos. En cualquier caso, y de acuerdo con la doctrina constitucional, no cabría duda de que la utilización de medios de grabación por la seguridad privada puede considerarse directamente relacionada con la «actividad típica y genuinamente policial», en el sentido de la STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8.

Considera el Abogado del Estado que con lo expuesto quedarían contestadas las alegaciones de la demanda. En todo caso, señala, en primer lugar, que, rigiendo la denominada doble condicionalidad, no se impide al legislador orgánico específico disponer de la competencia sin necesidad de modificar el Estatuto. En segundo lugar, frente a lo sustentado de contrario, se afirma que la competencia sólo puede

considerarse ejecutiva y, por supuesto, limitada por las estatales. Finalmente rechaza la afirmación de que una ley orgánica, como es el Estatuto, pueda vulnerar la reserva general de esa tipología de leyes prevista en el art. 81.1 CE. En su caso será el concreto ejercicio de esa competencia el que podrá vulnerar la reserva si a través del mismo se invade su ámbito material, tal y como lo ha definido el Tribunal Constitucional. Además el Estatuto no haría mucho más que la propia Ley Orgánica 4/1997, que atribuye similares competencias a las Comunidades Autónomas.

c) Recuerda el Gobierno de la Generalitat que el art. 149.1.29 CE no fue obstáculo para que el Estatuto de 1979 creara una policía autónoma para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, habida cuenta de que el Tribunal Constitucional ha entendido que el marco competencial comporta, no sólo una referencia orgánica, sino también funcional (STC 154/2005, de 9 de junio). Fue en este contexto en el que se aprobó la Ley Orgánica 4/1997, que contemplaba en su disposición adicional primera la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dictasen las normas necesarias para regular el uso de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las dependientes de las corporaciones locales radicadas en su territorio. Cataluña llevó a cabo esa regulación por Decreto 134/1999, de 18 de marzo, y Orden del Departamento de Interior de 29 de junio de 2001, que se han aplicado pacíficamente por una única Comisión de control integrada por todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

El ámbito material de competencia del art. 173, para el Ejecutivo catalán, por una parte, es más amplio que el del uso de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, por otra, no sería incompatible con las previsiones de la Ley Orgánica 4/1997. En su componente instrumental respecto de la actuación de la policía autonómica, el precepto comportaría la correlativa asunción de la competencia instrumental respecto de la que ha asumido en materia de seguridad pública a partir de la creación de la Policía de la Generalitat y de la ordenación de las policías locales de Cataluña. Y, en lo que atañe al uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos en el ámbito público efectuados por empresas y establecimientos privados, el precepto se extendería a otros ámbitos materiales distintos.

De este modo entiende el Gobierno catalán que se han asumido competencias no reservadas expresamente al Estado por el art. 149.1. CE, sin que sea precisa una expresa salvedad de la competencia atribuida por el art. 149.1.29 CE, que constituye un límite infranqueable de los enunciados estatutarios. También sería obvio que no se invade el ámbito reservado a la ley orgánica por el art. 81.1 CE, pues se trata de la asunción de una competencia material cuyo ejercicio deberá realizarse «respetando los derechos fundamentales».

En definitiva, para el Gobierno de la Generalitat el precepto impugnado tiene, por una parte, una dimensión como competencia instrumental de las funciones policiales asumidas en orden a la seguridad pública y, consiguientemente, admitiría una lectura plenamente conforme con el marco de la reserva al Estado fijada en el art. 149.1.29 CE, en tanto que, por otra, tampoco podría entenderse vulnerada la reserva a la ley orgánica del art. 81.1 CE.

d) La competencia que atribuye a la Generalitat el art. 173 sobre videovigilancia y control de sonido y grabaciones es coherente, a juicio del Parlamento de Cataluña, con la potestad de crear, organizar y dirigir una policía propia, con funciones de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, pues ésta implicaría la de reglamentar la utilización por sus efectivos de seguridad de esos medios necesarios para el ejercicio de la función policial. Se trataría de meras técnicas instrumentales para la actuación de la policía de Cataluña, cuya regulación ha de ser, sin duda, autonómica. La referencia que se incluye en el precepto a las citadas actividades llevadas a cabo por empresas y establecimientos privados no desvirtuaría tampoco la afirmación anterior, pues es obvio que quien tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de personas y bienes y el mantenimiento del orden público mediante unos efectivos policiales propios puede establecer también medidas relativas a la utilización de dispositivos de seguridad en empresas o establecimientos privados, con los límites derivados de las competencias que correspondan al Estado.

Título V (De las relaciones institucionales de la Generalitat) [art. 174.3, art. 176.2 y 3, art. 180, art. 182 (apartados 1, 2 y 3), art. 183, art. 184, art. 185.1, art. 186 (apartados 1, 2, 3 y 4), art. 187 (apartados 1, 2 y 3), art. 188, art. 189.2 y 3, art. 191.1, art. 195, art. 198, art. 199, y art. 200, in fine].

102. a) La fundamentación de esta parte del recurso se inicia con unas consideraciones generales acerca del principio de bilateralidad, que para los recurrentes es uno de los hilos conductores del nuevo Estatuto, corolario de la «posición singular» de la Generalitat de Cataluña enunciada en el preámbulo y que se concreta especialmente en los títulos IV y V. Sobre la base de ese principio la Generalitat recibiría una suerte de competencia exclusiva para decidir prácticamente todos los asuntos que afectan a los catalanes y, a su vez, una posición privilegiada para codecidir lo que afecta a todos los españoles. Ello supone, para los recurrentes, un cambio esencial en el modelo de Estado, hasta ahora basado, entre otros, en el principio de cooperación, y abocado en virtud de ese bilateralismo hacia fórmulas de corte confederal.

Este dualismo Estado/Generalitat tiene como correlato un régimen de bilateralidad que, para los actores, se proyecta sobre el ejercicio por el Estado de sus propias competencias, tratando de evitar, al tiempo, que el propio Estado condicione el ejercicio de las autonómicas. Las consecuencias de esa bilateralismo serían claras: Ppor un lado afecta a los procedimientos y competencias regulados en la Constitución, en particular, al ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales, representantes del pueblo español soberano (arts. 66 y 1.2 CE). Es, además, incompatible con la Constitución que la práctica de las relaciones bilaterales pudiera afectar a los procedimientos regulados en la Constitución, bloqueándolos o condicionándolos, sin mediar la oportuna reforma constitucional. En tercer lugar, será una fuente de asimetrías entre territorios, aun cuando –alegan los demandantes– existe un límite de funcionamiento a la extensión del principio de bilateralidad a todas las Comunidades Autónomas, pues quedaría en nada la eficiencia de los procedimientos de decisión si se propiciara la acumulación de relaciones bilaterales de obligado cumplimiento, esto es, de multibilateralidad. Así, no sería posible la definición de posiciones del Reino de España en las instituciones europeas, ni sería factible que todas las Comunidades Autónomas tuvieran un derecho individual a participar en la designación de los miembros de los órganos constitucionales del Estado o de las agencias reguladoras de la economía.

Hechas estas consideraciones afirman los Diputados recurrentes que los fundamentos de la impugnación de los preceptos de este título V han quedado detallados en la primera parte del presente recurso. Se trataría, en todos los casos, de extralimitaciones de la reserva estatutaria, consistentes en la sustitución por el Estatuto de habilitaciones constitucionales establecidas a favor de otras normas, bien incorporando al Estatuto mandatos dirigidos al legislador del Estado, bien estableciendo regulaciones sustitutorias de lo que las leyes del Estado han de decidir, bien organizando el reparto de competencias sin esperar a su concreción por la legislación estatal a la que la Constitución se remite. De otro lado, muchos de los preceptos concretamente recurridos incurrirían en el exceso de organizar bilateralmente las relaciones del Estado con la Generalitat, imponiendo formas de colaboración que no corresponde decidir al legislador estatutario, sino al que sea competente sectorialmente para ordenar la materia de que se trate. Y en la mayor parte de las ocasiones tales indicaciones estatutarias se formulan de manera que sean para el Estado de obligado acatamiento, no obstante enunciarse en términos que pretenden dar la impresión de respetar su libertad final. Estos defectos constitucionales serían aplicables a los siguientes preceptos:

Del capítulo I (Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas)

Artículo 174. (Disposiciones generales), apartado 3, por cuanto dispone que «la Generalitat debe participar en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la correspondiente legislación orgánica».

b) Se refiere el Abogado del Estado, en primer lugar, a las consideraciones generales con las que la demanda inicia la impugnación de determinados preceptos de este título, remitiéndose a cuanto expuso a propósito de la impugnación del art. 3.1. Asimismo hace notar el elevado número de conflictos que han enfrentado al Estado y a las Comunidades Autónomas ante los Tribunales en relación con los límites de sus respectivas competencias y que la abundante y respetada jurisprudencia de este Tribunal ha ido reduciendo los espacios de conflicto. No obstante ello no se habría traducido en una reducción del número de conflictos, dada la apertura de nuevos campos a la constante producción legislativa de todos los entes territoriales, por lo que, precisamente, el Estatuto catalán trataría de propiciar fórmulas de colaboración con la esperanza de hacer posible una menor dosis de conflictividad.

En relación con el art. 174.3 alega el representante del Gobierno que el precepto contiene una remisión a «las leyes», de forma que sólo de acuerdo con ellas y con las determinaciones que éstas dispongan cabrá esa participación de la Generalitat en los organismos, instituciones y procedimientos del Estado. Obviamente esa referencia a las leyes debería entenderse inequívocamente alusiva a las dictadas por el Estado. Por otro lado este apartado se inscribe en el marco de un precepto referido a la ayuda y colaboración para el ejercicio eficaz de las respectivas competencias, incluyendo una medida habilitante de fórmulas de colaboración que no prejuzga las condiciones ni los casos en que haya de concretarse tal participación, y que no produciría por sí misma otro efecto que el que naturalmente deriva de las previsiones de una ley sobre la promulgación de otras posteriores; ninguna competencia propia se sustraería ni al Estado ni a la Generalitat y ni uno ni otra quedarían vinculados por sus resultados, tal y como explícitamente establece el art. 176.1.

c) El Gobierno de la Generalitat sostiene que la principal crítica formulada contra este título deriva del desarrollo que en él se hace del principio de bilateralidad proclamado en el art. 3 del Estatuto, insistiendo en este punto la representación del Ejecutivo en que los actores parecen olvidar que la proclamación de dicho principio no supone negar el de multilateralidad, que el propio Estatuto reconoce como principio de relación. A ello se añadiría que el ejercicio de las competencias propias no autoriza a ignorar la necesidad de que se establezca una amplia red de relaciones.

El propio Tribunal ha proclamado la necesaria existencia de un principio general de colaboración, derivado a su vez de la lealtad constitucional (entre otras, STC 68/1996, de 18 de abril), a la que también se refiere el art. 3 del Estatuto, y que obliga a ponderar en el ejercicio de las competencias propias la totalidad de los intereses públicos implicados. Para lo cual parece indicada la definición de fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de toma de decisión por las instituciones estatales. Ésta sería la finalidad a la que sirve la previsión estatutaria de participación de la Generalitat a través de mecanismos bilaterales en tales procedimientos, de acuerdo con los sistemas que determine el legislador estatal.

Señala el Gobierno de la Generalitat que en todos los Estados compuestos se prevén fórmulas de integración de las entidades subestatales en los procesos de toma de decisión y en las instituciones estatales. En nuestro caso la Constitución hace referencia a ello al configurar el Senado como Cámara de representación territorial o al reconocer la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos. El Estatuto, norma idónea para la definición de esas fórmulas bilaterales por su carácter dual, recoge el principio de multilateralidad junto al de bilateralidad, si bien no regula agotadoramente los instrumentos en los que aquél se concreta porque es una función que no le corresponde. Para el Gobierno catalán conviene no olvidar, en todo caso, que en los Estatutos hasta ahora vigentes ya figuraban algunas previsiones sobre participación autonómica en la adopción de decisiones estatales. Tal era el caso del Estatuto de 1979, donde se contemplaba la participación de la Generalitat en la designación de los miembros del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, o de representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado y, en materia de seguridad, a través de la Junta de Seguridad.

El Estatuto ahora controvertido seguiría esa misma línea, respetando la competencia del legislador estatal para determinar cómo debe materializarse esa participación. Así también lo hace la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía aprobada por el Congreso con el voto favorable del Grupo Parlamentario en el que se integran los Diputados recurrentes.

Más allá de la Constitución y los Estatutos –continúa el escrito de alegaciones– han sido muchos los instrumentos en los que se ha plasmado esa participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales. Destacarían la figura de las conferencias sectoriales o los organismos de coordinación existentes en diversos ámbitos (vgr., Comisión Nacional del Transporte y Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza). También existen instrumentos de colaboración bilateral, como la Comisión Bilateral de Cooperación de Cataluña, creada en 1987. antecedente directo de estos instrumentos habrían sido las comisiones mixtas de traspasos.

Por lo que hace a las previsiones estatutarias sobre actuaciones de la Generalitat con relevancia exterior o acerca de sus participación en el ámbito de la Unión Europea, alega el Gobierno catalán que, en cuanto a lo segundo, el Tribunal ha resuelto las dudas que planteaba la llamada «fase descendente» al precisar que la incorporación de la normativa comunitaria debe atenerse a las reglas generales de distribución de competencias; pero ofrece mayores problemas la intervención en la «fase ascendente», canalizada hasta ahora en la Conferencia para Asuntos Europeos (CARCE). Para el Gobierno de la Generalitat no cabe duda de la conveniencia de articular la intervención en la «fase ascendente» de las Comunidades Autónomas, pues sólo así podría generarse la corresponsabilidad imprescindible para la correcta aplicación de la normativa comunitaria. En cuanto a las relaciones exteriores se recuerda que el Tribunal ha reconocido capacidad a las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actuaciones con proyección internacional, y tanto el Estatuto recurrido como la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía aprobado por el Congreso incorporan esta línea jurisprudencial.

En defensa de la constitucionalidad del art. 174.3 alega el Ejecutivo autonómico que los recurrentes reprochan al precepto haber contemplado una participación carente de toda previsión constitucional, olvidando que tal carencia no ha impedido que a través de procedimientos formales e informales se establecieran los necesarios instrumentos de relación inherentes a la configuración del Estado de las Autonomías. Además la inclusión del principio de relación referido a ámbitos de competencia de la Generalitat que el propio Estatuto ha delimitado no podría entenderse en ningún caso como una extralimitación en el contenido de la norma estatutaria. La regulación es similar a la contenida en el art. 215 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobada por el Congreso.

d) El Parlamento de Cataluña también comienza sus alegaciones con una serie de consideraciones generales a propósito del título V. La primera de ellas se dedica al principio de bilateralidad, sosteniendo la Cámara que un Estado compuesto como el español requiere para su adecuado funcionamiento de la existencia de relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas que pueden articularse a través de mecanismos bilaterales y multilaterales. Los mecanismos bilaterales aparecían ya en el Estatuto de 1979, sin que su existencia descarte o ignore los mecanismos de relación multilateral. El principio de multilateralidad en las relaciones entre el Estado y la Generalitat estaría presente tanto en el art. 3.1 como en el art. 175.2 del Estatuto recurrido, y si no se contemplan los mecanismos concretos de relación multilateral sería debido a que se trata de una materia que no compete al Estatuto.

En todos los casos en los que el Estatuto establece la preceptiva emisión de informes de la Generalitat con carácter previo a la adopción de decisiones de competencia estatal –continúa el escrito de alegaciones– se trata de supuestos que afectan a las competencias de la Generalitat o a los intereses de Cataluña. Con ello no se alteraría o impediría la libre decisión estatal en la esfera de sus competencias. De esta manera se materializaría el cumplimiento del principio de lealtad institucional y se aseguraría que el ejercicio respectivo de las competencias redunde en un funcionamiento armónico del Estado. La previsión de los mecanismos de relación bilateral con el Estado correspondería al Estatuto, que es la norma que delimita el alcance competencial de la Generalitat dentro del marco constitucional.

En cuanto a las relaciones con la Unión Europea, el Estatuto acoge, para el Parlamento, la jurisprudencia que ha declarado que la ejecución del Derecho comunitario debe regirse por las reglas generales internas de distribución de competencias (entre otras, STC 252/1988, de 20 de diciembre).

Por lo que hace al art. 174 del Estatuto, alega el Parlamento que no necesita para su legitimidad de una previsión constitucional que prevea mecanismos de participación como los que en él se contemplan. Las acotaciones que incorpora al delimitar su objeto evitarían cualquier supuesta extralimitación.

103. a) Artículo 176 (Efectos de la colaboración entre la Generalitat y el Estado), apartados 2 y 3, en la medida en que establecen que la Generalitat no queda vinculada por las decisiones que se adopten en el marco de órganos o mecanismos multilaterales de colaboración, sin tener en cuenta que la organización de dichos mecanismos pertenece constitucional y razonablemente al legislador estatal o, en su caso, a lo que se establezca en el seno del organismo de cooperación, sin que pueda depender de lo que decida uno solo de sus integrantes. El precepto incorporaría, por tanto, un sistema de veto en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que impediría, además, cierta homogeneidad en la aplicación del ordenamiento.

b) Entiende el Abogado del Estado que la demanda llega a una conclusión inexacta sobre los efectos de la colaboración entre el Estado y la Generalitat. La ausencia de una vinculación jurídica de ésta por las decisiones que se tomen en las instituciones o procedimientos en los que se halle establecida su participación sería consecuencia de la finalidad estrictamente colaboradora que se pretende con estos preceptos; la colaboración puede dar o no frutos, pero en ningún caso se altera la titularidad de la competencia, cualquiera que sea el resultado. La

demanda parecería haber entendido que la discrepancia en cualquier ámbito de colaboración incorpora un sistema de veto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ello patentemente no sería así, como demostraría el propio precepto impugnado.

c) Para el Gobierno de la Generalitat no se trataría aquí de introducir un pretendido derecho de veto, sino de tomar en consideración que las competencias atribuidas a la Generalitat tienen carácter irrenunciable y, por ello, la colaboración, excepto en los supuestos que constitucionalmente se articule como título competencial específico, es voluntaria. Consecuentemente no podrían imponerse a la Generalitat los acuerdos que hayan sido adoptados con su reserva, pues ello sería contrario a la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, que rechazó que los acuerdos de las conferencias sectoriales pudieran sustituir a los adoptados por órganos propios de las Comunidades Autónomas ni anular las facultades decisorias de éstos.

d) Sostiene el Parlamento autonómico que el art. 176 hace referencia a una colaboración voluntaria y que en este tipo de colaboración, siendo irrenunciables las competencias atribuidas estatutaria y constitucionalmente a la Generalitat, no pueden imponérsele aquellas decisiones adoptadas sin su acuerdo en los organismos multilaterales de colaboración, siendo totalmente legítimo que la Generalitat pueda hacer constar sus reservas. Así lo confirmaría la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, trasladable a este supuesto.

104. a) Artículo 180 (Designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial), por reconocer a la Generalitat la participación «en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el Ordenamiento parlamentario», lo que implicaría la imposición de un mínimo regulatorio a la legislación estatal que, cualquiera que sea su contenido, se pretende que respete el principio participativo. Dicha participación sería inviable, por cuanto no puede ser decidida unilateralmente en un Estatuto ni puede tener carácter bilateral, pues su extensión a todas las Comunidades Autónomas supondría que el Estado no podría disponer sobre la composición de esos órganos constitucionales.

b) Sostiene el Abogado del Estado que no es necesario plantearse las cuestiones suscitadas en la demanda, ni siquiera la posible diferencia entre unos Estatutos y otros. Razona que el Estatuto no prevé una directa intervención de la Generalitat en las designaciones de miembros del Tribunal Constitucional ni del Consejo General del Poder Judicial, sino que, al igual que el art. 174.3, se remite a las leyes del Estado. Las posibilidades de participación, como el alcance mismo de la expresión «participar», son tantas y diversas que no podría prejuzgarse de antemano, ni la acuñación de esa posibilidad, ni menos aún la conformidad o disconformidad de sus términos con el texto constitucional.

c) Alega el Ejecutivo catalán que la participación de la Generalitat en la designación de los miembros de los órganos referidos en estos preceptos no viene determinada por el Estatuto, que se limita a establecer el principio general, precisado de articulación en cada caso por la correspondiente ley reguladora. Difícilmente la previsión del principio de participación podría desnaturalizar la institución constitucional o sustituir la potestad de que dispone el legislador para establecer cuál deba ser la composición de estas instituciones u órganos. De las previsiones estatutarias no se deduciría que tal participación haya de comportar necesariamente la designación por la Generalitat de una parte de los miembros de estos órganos.

Por otro lado esta previsión encontraría justificación constitucional en la configuración de las Comunidades Autónomas como parte del Estado y en la necesidad de que un Estado compuesto se dote de mecanismos de relación. La función constitucional del Estatuto y su condición de norma paccionada lo convertirían en norma idónea para incorporar este tipo de instrumentos de participación, recordando nuevamente el Gobierno de la Generalitat que el Estatuto de 1979 ya aludía a la participación en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.

En cuanto al Tribunal Constitucional, el art. 159 CE establece los órganos constitucionales a los que corresponde dirigir al Rey la propuesta de nombramiento de sus miembros, pero nada impide que en dicha propuesta se prevea la participación de las Comunidades Autónomas, que podría articularse, por ejemplo, a través de la propuesta del Senado. Tampoco el art. 122 CE impediría la intervención autonómica en la propuesta de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, habiendo ya puesto de relieve la STC 108/1986, de 29 de julio, la falta de predeterminación en el texto constitucional de la configuración de este órgano.

Afirma el Ejecutivo catalán que la presencia en organismos económicos y sociales ya se establecía en el art. 53 del Estatuto de 1979 en términos más restrictivos que el precepto impugnado. La intervención de la Generalitat se justificaría porque las Comunidades Autónomas, no sólo atienden a la defensa de sus intereses específicos, sino también a la articulación de los generales del Estado y la participación permite integrar y coordinar el ejercicio de las respectivas competencias autonómicas como fórmula de colaboración en el sector económico estatal. El Estatuto no define cómo debe configurarse esa participación, decisión que corresponde al legislador estatal. Por lo demás esta participación figura en el art. 220 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sin que haya sido objetada por los Diputados recurrentes.

d) Para el Parlamento de Cataluña el precepto introduce simple y escuetamente un principio general de participación de la Generalitat en los procesos de designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que, en los términos indicados, tendría perfecto acomodo en un Estatuto de Autonomía como norma institucional básica. Serán las disposiciones legales competentes o las del ordenamiento parlamentario las que en su momento puedan materializar el principio de participación reconocido por este precepto, sin que en esos procesos represente ninguna perturbación.

105. a) Artículo 182 (Designación de representantes en los organismos económicos y sociales), apartados 1, 2 y 3, cuyas expresiones «designa o participa» impondrían una regulación de mínimos a la legislación estatal que, sin embargo, no puede estar vinculada por las determinaciones de un Estatuto.

b) El Abogado del Estado, por su parte, da por reproducidas las consideraciones anteriores, no sin recordar que en los tres apartados comprendidos en la impugnación se hace una expresa referencia a «los términos establecidos por la legislación aplicable», referencia que podría estimarse implícita en la propia índole de la materia regulada.

c) El Gobierno de la Generalitat defiende la constitucionalidad de estos tres apartados del art. 182 en los mismos términos en los que ha defendido la del art. 180.

d) El Parlamento catalán entiende que la previsión del art. 182 encuentra su justificación en la necesidad que tiene un Estado compuesto de articular diversos mecanismos para integrar y coordinar el ejercicio respectivo de las competencias autonómicas y estatales, remitiendo su concreción a lo que disponga la legislación aplicable. Esta previsión también aparecía en el art. 53 del Estatuto de 1979, con el que compartiría la regularidad constitucional.

106. a) Artículo 183 (Funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado), precepto que sería concreción procedimental del principio de bilateralidad, discutido en la impugnación del art. 3 y en las consideraciones generales sobre la impugnación de este título V del Estatuto. Para los recurrentes son inconstitucionales, en general, todas las atribuciones asignadas a la Comisión cuando comprenden facultades sobre materias, actividades o sectores cuya disciplina corresponde a la legislación estatal a la que la Constitución se remite para establecer las bases de su ordenación; defecto en el que incurrirían, en concreto y especialmente, los apartados 1 a) (competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña) y 2 a) (proyectos de ley que incidan sobre la distribución de competencias), b) (programación de la política económica general) y f) (determinación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que cabe la designación de representantes de la Generalitat). Por otro lado los actores conectan este precepto con la disposición adicional segunda, también impugnada por cuanto prescribe que si de acuerdo con el Estatuto la posición de la Comunidad Autónoma «es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado». La terminología utilizada no tendría encaje en las categorías propias del Derecho español, que distingue entre informes vinculantes y no vinculantes. Si el informe es, como dice la disposición, «determinante», lo será por determinar el contenido de la decisión final, esto es, será vinculante, lo que resultaría constitucionalmente inaceptable. Y si no lo es, será sólo preceptivo y no determinante, imponiéndose entonces un requisito de previa consulta que tampoco puede exigirse desde un Estatuto de Autonomía.

b) Tras referirse a anteriores consideraciones sobre las cuestiones que suscita el precepto, afirma el Abogado del Estado que éste establece un mecanismo procedimental a través del cual se persigue alcanzar la eliminación de fricciones mediante la cooperación y la proyección de ésta respecto de determinadas materias más propicias a la controversia. La bilateralidad es un término que acaso habría sido entendido por los demandantes más por sus resonancias en otros campos del Ordenamiento que por su genuina y propia significación, y que evoca la presencia de dos sujetos interesados en una relación o afectados por ella sin prejuzgar otra cosa que la existencia de la propia relación. Y esta relación bilateral ha dado lugar a múltiples ejemplos de procedimientos que se han seguido con pleno reconocimiento normativo y que se han practicado frecuentemente desde la entrada en vigor de los primeros Estatutos de Autonomía.

El art. 183 se inscribiría en esa misma línea, sin más particularidad que su expreso reconocimiento y su previsión como marco permanente, y, frente a lo que se afirma en la demanda, su apartado 2 no regularía atribuciones, en el sentido propio de la expresión, que faculten para decidir libremente sobre las materias que, a título meramente ejemplificativo, relaciona. La norma no autorizaría a sustituir por decisiones de la Comisión Bilateral el sistema de fuentes establecido, sino a desempeñar una labor colaboradora que pueda servir como marco a una concertación y ajuste de intereses o perspectivas, y con ello al despliegue de las competencias respectivas del Estado y de la Generalitat. La verdadera atribución de la Comisión Bilateral consistiría precisamente en ese esfuerzo cooperador. Así, en la letra a) de este apartado 2, el precepto se sitúa en una fase muy preliminar de la verdadera fuente, esto es, el de los proyectos, sin que se comprenda la razón por la que las sugerencias que emanen de una entidad institucional deban ser excluidas de toda posible consideración.

Por último, el enunciado de la disposición adicional segunda demostraría lo contrario de lo que en el recurso parece sugerirse, desmintiendo la pretendida sustitución de fuentes del Ordenamiento por la acción de esta Comisión. Y, aunque la referida disposición no versa sobre el establecimiento de mecanismos de informes o consultas previas, rechaza el representante del Gobierno el hecho de que a un Estatuto le esté vedado articular este tipo de mecanismos o informes previos que, en general, constituyen una sana práctica preventiva frente a las improvisaciones o precipitaciones del poder público, dando por reproducido lo expuesto en relación con el art. 169.

c) Para el Gobierno catalán la Comisión se configura como un instrumento de colaboración que permite, a través de un órgano general y permanente, la participación de la Generalitat en defensa de sus competencias e intereses en el ejercicio de las competencias del Estado. Tanto la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contemplan la existencia de un órgano bilateral de colaboración, denominado Comisión Bilateral de Cooperación, por lo que no parece que su incorporación al Estatuto exceda del contenido de esta norma institucional básica, a la que corresponde la delimitación del alcance de las competencias de la Generalitat.

El art. 183.2 concreta las funciones de esta Comisión, diferenciando, según el alcance del ámbito de competencias e intereses de la Generalitat, entre la mera deliberación, la facultad de formular propuestas e, incluso, la de alcanzar acuerdos en aquellos casos en que corresponda, respetando el sistema de distribución de competencias. No habría duda, para el Ejecutivo catalán, de que los proyectos de ley o las programaciones económicas, cuando incidan singularmente en el ámbito de competencias autonómicas, pueden, en virtud del principio de lealtad constitucional, ser objeto de deliberación y propuesta en este órgano de composición bilateral sin que ello merme la capacidad del Estado para adoptar, en el ámbito de sus competencias, la decisión que estime adecuada. Tampoco la facultad de efectuar la propuesta de cuáles son los órganos del sector económico estatal en los que es aplicable la previsión del art. 182 supondría una injerencia en las competencias del Estado, pues se trata de una mera propuesta, que no desplaza la capacidad del Estado para decidir. Se apunta, por demás, la analogía del art. 216.2 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía con el ahora controvertido.

La función atribuida a la Comisión Bilateral por la disposición adicional segunda del Estatuto tampoco sería inconstitucional. Lejos de afirmar la vinculación del Estado al parecer de la Generalitat, se trataría de garantizar que en el ejercicio de sus competencias el Estado pondere adecuadamente los intereses implicados, y para ello se exige tan solo que el Estado motive su decisión ante este órgano bilateral de colaboración.

d) Por lo que hace al art. 183 alega el Parlamento de Cataluña que la existencia de una Comisión Bilateral Generalitat-Estado no es una novedad en términos absolutos derivada del Estatuto de Autonomía de 2006, pues desde 1987 se contaba con una y, posteriormente, la Ley 30/1992 reconoció jurídicamente este tipo de instrumento de relación bilateral. En ningún caso las funciones de la Comisión Bilateral, como órgano de participación y colaboración, podrían dejar sin efecto o sustituir las decisiones que deba adoptar el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Por su parte la disposición adicional segunda incorporaría una nueva función a la Comisión Bilateral. Los informes determinantes de la Generalitat previstos en diversos preceptos estatutarios no son vinculantes para el Estado. La consecuencia jurídica para el Estado de no seguir el criterio de un informe determinante de la Generalitat se limitaría a la explicitación ante la Comisión Bilateral de los motivos por los que se ha apartado del criterio indicado por la Generalitat en su informe. Así la disposición adicional segunda no supondría ninguna merma en la capacidad de decisión del Estado en los asuntos de su competencia, sino simplemente una garantía de que, en el ejercicio de las competencias por parte del Estado, éste disponga del conocimiento adecuado de los intereses de la Generalitat en determinados supuestos.

Del capítulo II (Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea)

107. a) Artículo 184 (Disposición general), por contemplar de una manera excesivamente amplia la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión, utilizando como criterio de conexión la expresión «intereses de Cataluña», como algo diferente de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma.

b) Ante todo se advierte por el Abogado del Estado que la participación de la Generalitat en las relaciones con la Unión Europea se limita «a los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado», determinación que afectaría al sentido de todos los enunciados que le siguen. Es decir, el Estatuto habilita de manera general la participación de la Generalitat en la medida de la afectación de sus competencias, pero los supuestos concretos y los términos en que pueda llevarse a cabo la participación quedarían remitidos a la legislación estatal. En cuanto a las objeciones planteadas en la demanda se señala que tienen un alcance puramente cuantitativo, puesto que no objetan la participación en sí misma, sino su extensión, y lo hacen de forma general e indeterminada, sin referirse a ningún precepto concreto de la Constitución, sino a un impreciso desbordamiento de su marco.

Por otro lado no entiende el representante del Gobierno que el Estatuto se haya propuesto utilizar la expresión «intereses» como algo realmente diferenciado de las competencias, puesto que ya el Tribunal Constitucional, desde sus primeras sentencias (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 25/1981, de 14 de julio), hizo coincidir uno y otro conceptos. Cuestión distinta es que la amplitud de las competencias asumidas conduzca a una más frecuente o más intensa forma de participación, pero las cuestiones prácticas relativas a los términos, formas y condiciones de esa participación son ajenas a la estricta habilitación estatutaria, en cuanto sometida, por expresa llamada del Estatuto, a la legislación estatal. En el Estatuto se encontraría implícito que la participación de la Generalitat no podrá constituir obstáculo práctico para que el Estado despliegue eficazmente su labor propia. Tal cuestión sería ajena a la constitucionalidad de los enunciados del Estatuto, debiendo ser los órganos del Estado los que disciplinen esta cuestión, ajustándola a la medida de las posibilidades, circunstancias y oportunidades de tipo operativo.

c) Niega, en primer lugar, el Gobierno de la Generalitat que la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea incida en las competencias estatales en materia de relaciones internacionales, pues en la STC 165/1994, de 26 de mayo, ya se pusieron claramente de manifiesto las particularidades que presentan las relaciones intracomunitarias respecto de las relaciones internacionales. Además el Tribunal ha reconocido ampliamente, en la STC 252/1988, de 20 de diciembre, la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, si bien referida a la ejecución del Derecho europeo. Consecuentemente nada podría oponerse a la participación autonómica en la fase ascendente o de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias, con la que se trataría de compensar la pérdida de capacidad para determinar políticas propias que para las Comunidades Autónomas supone la incorporación a la Unión Europea; en consecuencia, no sólo no sería contraria a la Constitución, sino que vendría a restablecer el orden constitucional de distribución de poderes.

El reconocimiento de la necesaria participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea tendría ya una expresión en la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).

Además de que el propio carácter multilateral de la CARCE es compatible con la existencia de otros instrumentos bilaterales que propicien esa participación, sostiene el Gobierno de la Generalitat que las facultades de participación que el Estatuto reconoce a la Generalitat ya se encontraban recogidas en las funciones que la ley reconoce a la Conferencia, por lo que difícilmente parece justificado que esa previsión estatutaria suponga una incidencia contraria al texto constitucional en la competencia del Estado en relaciones internacionales, ni comporte una ampliación del ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas que vaya más allá del que constitucionalmente tienen reconocido. En todo caso, el Estatuto no pretendería sustituir el marco multilateral de relación, sino articular un sistema de relaciones en aquellas materias que afecten a las competencias e intereses de la Generalitat, que se canalizarán a través de los órganos de cooperación multilateral o bilateral. Se recuerda, por otro lado, que otras reformas estatutarias también han incorporado o se plantean incorporar regulaciones específicas sobre relaciones de la respectiva Comunidad Autónoma con la Unión Europea.

En cuanto a la impugnación del art. 184, se alega por el Ejecutivo que el art. 137 CE determina que la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas se vincula a la gestión de sus respectivos intereses (STC 25/1981, de 14 de julio). En la mayoría de los casos esa participación se limitará al derecho a obtener información, expresamente confirmado por la STC 165/1994, de 26 de mayo, y que ya se preveía, entonces por referencia a los tratados y convenios internacionales, en el art. 27.5 del Estatuto de 1979.

d) La objeción del recurso al art. 184 carece, para el Parlamento catalán, de fundamento, por cuanto el propio art. 137 CE señala que la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas se vincula a la gestión de sus respectivos intereses, y así lo ha entendido también la jurisprudencia (STC 25/1981, de 14 de julio).

108. a) Artículo 185 (Participación en los tratados de la Unión Europea), cuyo apartado 1 atribuye a la Generalitat un derecho de información con carácter imperativo en la revisión de los tratados de la Unión, sin establecer un vínculo de conexión con las competencias de la Comunidad Autónoma e incidiendo, por tanto, en la formación de la voluntad del Estado en las relaciones internacionales, con infracción de los arts. 149.1.3 y 93 y siguientes de la Constitución.

b) Sostiene el escrito de alegaciones del Abogado del Estado que el precepto incluye una modesta medida de información a la Generalitat y la posibilidad de que los órganos de la misma formulen observaciones en materia de revisión de los Tratados de la Unión Europea. La argumentación de la demanda no sería aceptable, pues, precisamente porque la suscripción o revisión de dichos tratados es cosa del Estado, se concibe una forma de participación. La competencia receptora de esta información no tiene que derivar de otra de mayor alcance de la que realmente ofrece su propia y originaria formulación.

c) El Estatuto –alega el Gobierno catalán– contempla dos niveles de participación de la Generalitat en los asuntos europeos. Uno de ellos se corresponde con el derecho a recibir información, que no viene directamente vinculado al ejercicio de las competencias y se formula como un principio general de colaboración entre los poderes públicos. Un segundo nivel, en el que la participación es más intensa, tiene por finalidad incidir en la formación de las posiciones del Estado. Se trataría, simplemente, del derecho a ser informado y a formular observaciones, pero no comportaría el reconocimiento de participación alguna en el proceso de toma de decisiones comunitarias.

d) La representación del Parlamento se remite a las alegaciones realizadas sobre el artículo anterior, señalando además, en cuanto al contenido material del precepto, que se trataría simplemente del derecho de la Generalitat a ser informada y a formular observaciones.

109. a) Artículo 186 (Participación en la formación de las posiciones del Estado), cuyo apartado 1 concreta la previsión del art. 184 en cuanto a la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, sin especificar, además, que «la legislación sobre la materia» será estatal y de general y multilateral aplicación. Legislación a la que, por su parte, ni siquiera se hace referencia alguna, en ningún sentido, en el apartado 2, que impone una participación bilateral en los asuntos europeos que afecten exclusivamente a la Generalitat. El apartado 3, además, califica a la posición expresada por la Generalitat como «determinante» para la formación de la voluntad del Estado si afecta a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y si de la iniciativa o propuesta comunitarias resultaran consecuencias financieras o administrativas especialmente relevantes para la Generalitat, disponiéndose que en otro caso la posición autonómica será oída por el Estado. A este respecto los actores se remiten a la impugnación de la disposición adicional segunda, ya recurrida. Finalmente el apartado 4 del precepto impone al Estado una obligación de información sobre las iniciativas y propuestas presentadas ante la Unión, alegándose en el recurso que el establecimiento estatutario de un deber estatal es incompatible con la competencia del Estado para la regulación con carácter general de sus actuaciones ante la Unión Europea.

b) Aparte de referirse a las sustanciales coincidencias entre el apartado 1 de este precepto y el art. 184, alega el representante del Gobierno que la contribución a la formación de las posiciones del Estado es la causa y razón de ser de la propia participación, tratándose de que unos intereses reconocidos como propios en la legislación interna tengan también su natural proyección en el ámbito exterior. En tal sentido no se alcanzaría a comprender la objeción dirigida a la participación unilateral en esas posiciones del Estado, ya que las competencias que, en el orden interno, corresponden como propias a la Generalitat son, por así decir, unilaterales de quien las ostenta. A título de ejemplo se hace referencia al mecanismo de incorporación de delegados de la Generalitat en las delegaciones españolas (art. 185.2, no impugnado), basado en el interés derivado de las competencias autonómicas exclusivas, que responderá a una perspectiva unilateral, es decir, del lado que corresponde a la índole de la delegación que se instituye, sin que ello sea objetable por razón de la referida delegación en sí misma considerada, ni desde la óptica del conjunto de la representación española. Cosa distinta sería que esa defensa de los propios intereses haya de subordinarse a los generales y coordinarse por el Estado como responsable del conjunto de la Nación. Por lo demás no se justificaría una regulación más explícita de esta cuestión, ni por la fluidez de la propia materia, sujeta a constantes cambios, ni por el forzoso respeto debido a la legislación europea, de conformidad con los tratados suscritos por España.

Con respecto a la impugnación del apartado 2 se objeta que los actores no han reparado en la profunda diferencia existente entre los dos apartados puestos en comparación. En el primero la participación se justifica por la titularidad de competencias autonómicas, pero no se concibe como bilateral, ya que habrá lógicamente otras Comunidades con competencias idénticas o similares que también puedan tener interés en dicha forma de participación. En cambio el apartado 2 regula una participación en las posiciones del Estado en «asuntos europeos que le afecten exclusivamente», diseñando así una previsión de colaboración estrictamente bilateral. Por ello habría resultado inconveniente la mención de sectores del Ordenamiento en este concreto punto: puede que el asunto afecte exclusivamente a un territorio de una manera indeterminada sin una conexión clara con competencias concretas, y es más que previsible también que, de justificarse la bilateralidad en alguna competencia, hubiera otras Comunidades Autónomas interesadas en el mismo punto, de donde resultaría eliminado el presupuesto explícitamente previsto en la norma de la exclusividad de la afectación, y con él eliminada paralelamente la posibilidad misma de la bilateralidad.

El apartado 3 no podría entenderse aisladamente de lo prevenido en la disposición adicional segunda, donde el carácter determinante de la posición de la Generalitat queda debidamente concretado al preverse la sustitución práctica de sus potenciales efectos por un deber de motivación o justificación ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Por último el apartado 4 se limita a unos mecanismos informativos del Estado a la Generalitat y a unas facultades de los órganos autonómicos de formular observaciones y propuestas. Nada de esto podría entenderse prohibido sin el Estatuto, por lo que no se alcanzaría a ver la razón de su inconstitucionalidad por explicitarlo, sin que la demanda lo aclare. Por otra parte se destaca que la acción informativa a las Comunidades Autónomas de las actividades y propuestas de las instituciones europeas que puedan afectar a las competencias autonómicas se regulaba ya en la resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 28 de febrero de 2005 como función específica de la Consejería para Asuntos Autonómicos. Este organismo, adscrito a la representación permanente de España ante la Unión Europea, está precisamente integrado por funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas. Así pues el Estatuto vendría a incorporar a su texto reglas y procedimientos preexistentes a su entrada en vigor.

c) Afirma el Gobierno de la Generalitat que este precepto se refiere al segundo de los niveles antes identificados al defender la constitucionalidad del artículo 185 y prevé la existencia de canales multilaterales, pues el ámbito de afectación puede no ser específico de Cataluña. No obstante, cuando se trate de asuntos que afecten exclusivamente a esta Comunidad Autónoma, la participación tendrá carácter bilateral por el criterio de especificidad ya reconocido en la Ley 2/1997.

Por otra parte el precepto se limitaría a establecer meros principios informadores de esa participación, cuyo desarrollo corresponderá al legislador estatal. Sólo cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o de ella puedan derivarse consecuencias

administrativas o financieras especialmente relevantes se establece que la posición de la Generalitat será determinante. Lo que, en aplicación de la disposición adicional segunda, supondría que el Estado habrá de motivar el apartamiento de la posición defendida por la Generalitat.

Finalmente se alega que el art. 186.4 recoge el derecho de información en asuntos comunitarios, cuya constitucionalidad ya se ha defendido por el ejecutivo al examinar el artículo precedente.

d) A juicio del Parlamento autonómico el art. 186 se limita a establecer meros principios cuyo desarrollo competería al legislador estatal. Únicamente cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o se puedan derivar de la misma consecuencias administrativas o financieras de especial relevancia para Cataluña, se prevé que la posición de la Generalitat sea determinante, en el sentido ya aludido que recoge la disposición adicional segunda del Estatuto.

110. a) Artículo 187 (Participación en instituciones y organismos europeos), cuyas apartados 1, 2 y 3 disponen que la Generalitat participe en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la Generalitat –pudiendo ésta ejercer la representación del Estado y presidencia de los órganos comunitarios si las competencias afectadas le fueran exclusivas–, así como que la Generalitat participe en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión. Se insiste por los recurrentes en que el Estatuto no es la sede pertinente para tales previsiones, así como en que, por lo demás, con ellas se genera una notable asimetría entre las Comunidades Autónomas.

b) Se afirma por el Abogado del Estado que las objeciones a este precepto vienen a ser una reproducción de las precedentemente formuladas frente a los anteriores artículos. La integración en las delegaciones españolas de miembros propuestos por las Comunidades Autónomas y el eventual desempeño personal por estos miembros de funciones representativas del Estado son medidas previstas en la resolución citada de 28 de febrero de 2005. Los reparos de una pretendida «asimetría» tendrían más de predicción política que de estricta dimensión jurídica, habiéndose ya insistido en que el propio Estatuto parte del reconocimiento del Estado como última y definitiva fuente decisora en este ámbito.

c) Para el Gobierno de la Generalitat la normativa europea no es obstáculo para el reconocimiento de la participación contemplada en el precepto, siempre que tenga lugar dentro de la delegación estatal. Esta participación ya se reconoce, además, en los acuerdos adoptados el 9 de diciembre de 2004 en el marco de la CARCE y, desde esa fecha, se ha hecho efectiva en los Consejos de Ministros y en los grupos de trabajo del Consejo. El Estatuto se limitaría a incorporar esa participación, por lo que no parece justificado afirmar que suponga una vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Tampoco sería de recibo afirmar que se otorga a los representantes de la Generalitat estatuto diplomático, como demuestra la experiencia habida al amparo de los indicados acuerdos de diciembre de 2004. Finalmente se destaca que el Estatuto se limita a recoger el principio de participación, remitiéndose a las previsiones que se adopten en el «marco normativo» o convencional multilateral.

d) A juicio del Parlamento catalán la participación prevista en el art. 187 no viene impedida por la normativa de la Unión Europea siempre que se lleve a cabo dentro de la delegación estatal. El Estatuto incluiría mecanismos ya experimentados con anterioridad y que en ningún caso suponen vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ni atribuyen status diplomático a los representantes de la Generalitat que participen en la representación permanente de España ante la Unión Europea.

111. a) Artículo 188 (Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad), por imponer la participación de la Generalitat sin hacer mención expresa a la legislación del Estado, que habrá de regular esos procedimientos con carácter general cuando vengan impuestos por la normativa europea.

b) Entiende la representación del Gobierno de la Nación que el control de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad debe corresponder al Estado, presupuesto no cuestionado por este precepto al introducir una acción de participación que resultaría coherente con un sistema autonómico que puede verse afectado por la legislación europea y en cuya afectación pueden desplegarse los efectos de tales principios. La participación habrá de entenderse en términos que no impidan el desenvolvimiento ágil del Estado en el control de estos principios. Acaso la selección del Parlamento como órgano de control podría originar dilaciones prácticas en un control orientado como previo a la aprobación de la norma comunitaria, pero ello interesaría únicamente a las soluciones técnicas y no afectaría en absoluto a la constitucionalidad de la norma.

c) El precepto, a juicio del Gobierno catalán, se limita a establecer la participación del Parlamento de Cataluña cuando la propuesta afecte a competencias de la Generalitat, pero no establece cómo debe llevarse a cabo esa participación, al tratarse de una determinación que corresponde adoptar al legislador comunitario, al que se remite el Estatuto. La ausencia de una referencia expresa a la legislación estatal no supondría negar al Estado la capacidad que ostenta en este ámbito.

d) En el art. 188 el Estatuto se limita, a juicio de la Cámara autonómica, a establecer el criterio de la participación del Parlamento de Cataluña, pero no prevé las modalidades de dicha participación, ya que ello corresponde al legislador comunitario, sin que esta remisión al Derecho comunitario implique negar al legislador estatal la posibilidad de intervenir en la regulación de dicha participación.

112. a) Artículo 189 (Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea), que en su apartado 2 supedita la adopción de medidas por el Estado para la ejecución del Derecho europeo a la previa consulta a la Generalitat en el caso de que dichas medidas hubieran de tener alcance supraautonómico y no pudieran ser adoptadas por las Comunidades Autónomas mediante mecanismos de colaboración, imponiéndose la participación de la Comunidad Autónoma en los órganos estatales que adopten dichas medidas o, de no ser ello posible, exigiendo la emisión de un informe previo de la Generalitat. El apartado 3, por su parte, dispone que en el caso de que la legislación europea sustituya a la normativa básica del Estado la Generalitat podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de aquella legislación. En el primer caso, a juicio de los recurrentes, se condiciona indebidamente el ejercicio de competencias estatales; en el segundo se limitaría la capacidad del Estado para dictar legislación básica, atribuyendo a la Generalitat la facultad de colegir cuándo una norma europea agota la competencia del Estado sobre las bases de una materia.

b) Para el Abogado del Estado, el apartado 2 del precepto reconoce que la competencia de adaptación del Derecho comunitario en un ámbito que exceda del territorio de Cataluña compete al Estado, y las medidas de colaboración contempladas no impedirían el ejercicio de esa competencia, puesto que, en última instancia, limitan a la Comunidad Autónoma a una facultad de hacer observaciones por medio de un informe previo, técnica de colaboración a la que se ha hecho referencia anteriormente, y que no puede considerarse contraria a las titularidades competenciales sobre las que se emite el informe previo.

De una lectura apresurada podría entenderse que la sustitución por la legislación europea de las bases estatales permite, siempre y en cualquier caso, el desarrollo exclusivo de la normativa europea por la autonómica, de modo que el espacio competencial constitucionalmente atribuido al Estado quedaría eliminado para el futuro. No habría razones de principio para impedir que, a partir de esa situación, se desplegara la regla contenida en el apartado 1, que, en reconocimiento de la reiterada jurisprudencia, permite a las Comunidades Autónomas la ejecución del Derecho comunitario. Ahora bien, a juicio del Abogado del Estado debe quedar a salvo la competencia estatal para la promulgación de bases, que no podría resultar imposibilitada en el futuro por una acción sustitutoria del legislador europeo, de la misma manera que no quedaría tampoco impedida la promulgación de futuras normas básicas por modificaciones que en su contenido o alcance haya podido realizar el mismo legislador estatal.

c) El Gobierno de la Generalitat sostiene que el art. 189 se limita a recoger la doctrina del Tribunal Constitucional sobre aplicación del Derecho comunitario, invocando en este sentido, entre otras, las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 76/1991, de 11 de abril, y 33/2005, de 17 de febrero.

El apartado 2 se limitaría a recoger la jurisprudencia a partir de la cual, pese a reconocerse que la ejecución del Derecho comunitario no debe afectar al sistema interno de distribución de competencias, se admite en ciertos casos la intervención estatal en ámbitos de competencia autonómica para la mejor utilización de los recursos y para preservar la igualdad entre los eventuales beneficiarios (SSTC 29/1994, de 27 de enero; y 45/2001, de 15 de febrero). En estos supuestos parece preciso conciliar la competencia autonómica con la necesidad de una

actuación estatal mediante la participación de la Generalitat en el órgano que adopte esa decisión, que incide y afecta a un ámbito de las competencias autonómicas, o que se consulte a la Generalitat con carácter previo. No se trataría de hacer depender el cumplimento de las obligaciones que pesan sobre el Estado del parecer de una Comunidad Autónoma, sino de asegurar la participación de ésta a través de instrumentos de colaboración, como son el informe previo a la adopción de la decisión o la presencia en el órgano que adopte la decisión.

El art. 189.3 permite que la Generalitat dicte la normativa de desarrollo del Derecho comunitario cuando éste sustituya el espacio que, en las materias compartidas, corresponde a la legislación básica estatal. La previsión se refiere a los casos en los que, pese a que la Constitución reconoce la competencia del Estado para determinar la normativa básica, ésta ha sido establecida en el Ordenamiento comunitario, por lo que el efecto no podría ser otro que el desplazamiento de ese legislador básico por la normativa comunitaria.

d) Sostiene el Parlamento de Cataluña, por su parte, que el art. 189 recoge la jurisprudencia a propósito de la aplicación del Derecho comunitario (entre otras SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 236/1991, de 12 de diciembre; 95/2002, de 25 de abril; y 33/2005, de 17 de febrero). La participación de la Generalitat en el órgano estatal que adopte las medidas o, en su defecto, la emisión de un informe previo por parte de la misma Generalitat en ningún momento implicaría que el cumplimiento de las obligaciones del Estado español ante la Unión Europea dependa del criterio expresado por la Generalitat.

Por su parte la previsión del apartado 3 del art. 189 sería coherente con el criterio de que la ejecución del Derecho comunitario no debe suponer una redistribución interna de competencias y, consiguientemente, si la normativa comunitaria puede entenderse que sustituye a la normativa básica estatal en un ámbito de competencia compartida, la emisión de esta normativa conllevaría el desplazamiento del legislador básico estatal.

113. a) Artículo 191 (Acciones ante el Tribunal de Justicia), por imponer en su apartado 1 una regla de legitimación en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia comunitario, sustituyendo en este caso una decisión que corresponde al Derecho de la Unión, que no contempla la legitimación activa de entes estatales o divisiones administrativas que no sean el propio Estado.

b) A juicio del representante del Gobierno la objeción planteada no tiene como pauta la Constitución, sino la legislación comunitaria europea, por lo que no se aprecia el encaje procesal que pueda tener tal objeción en el marco de un recurso de inconstitucionalidad. Independientemente de ello la impugnación resultaría contradictoria, puesto que el Estatuto se ajusta impecablemente a la legislación europea al contemplar el acceso de la Generalitat de Cataluña al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, subordinándolo a «los términos que se establezcan en la normativa europea». Por otra parte se argumenta que el propio Tribunal Europeo no ha dejado de reconocer a los entes regionales legitimación al amparo del art. 230 TCE cuando, conforme al Ordenamiento interno, gocen de personalidad jurídica (Sentencia de 11 de julio de 1984, Commune Dufferdange, asunto 222/83).

c) Sostiene el Gobierno de la Generalitat que este precepto no puede interpretarse como la imposición de una regla procesal que corresponde al Derecho comunitario, bastando su mera lectura para afirmar que es una previsión cuya efectividad y contenido dependerán de la normativa que apruebe la Unión Europea.

d) El Parlamento de Cataluña alega, por último, que la efectividad del acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea prevista en el art. 191 depende de lo que determine el Derecho comunitario en la materia.

Del capítulo III (Acción exterior de la Generalitat).

114. a) Como consideración de orden general, los recurrentes parten de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de la jurisprudencia constitucional que ha delimitado las facultades de las Comunidades Autónomas en materia de proyección exterior, citándose la doctrina sentada en la STC 165/1994, de 26 de mayo.

El artículo 195 (Acuerdos de colaboración) sólo sería compatible con la Constitución, a juicio de los recurrentes, si se deja meridianamente claro que la facultad autonómica para suscribir acuerdos no afecta al ius contrahendi que corresponde al Estado, como se declaró en la STC 137/1989, de 20 de julio. Con todo, el precepto impone al Estado una obligación de apoyo a cualquier iniciativa de la Generalitat que, para los demandantes, no puede establecerse en un Estatuto de Autonomía.

b) El condicionamiento interpretativo que la propia demanda impone a su impugnación en razón de los límites de la acción exterior de las Comunidades Autónomas sería en sí mismo expresivo, para el Abogado del Estado, de un reconocimiento de que el precepto no contiene nada en contra de lo prevenido en los arts. 92, 93, 97 y 149.1.3 CE, ni que en sí mismo traspase los límites que señala la jurisprudencia constitucional.

Los acuerdos de colaboración a que se refiere el primer inciso del art. 195 tendrán una proyección exterior por resultar su enunciado incluido en el capítulo dedicado a la «acción exterior, de la Generalitat», pero nada indicaría que sean exponentes del ius contrahendi, ni que vayan a concertarse con poderes públicos extranjeros, ni que originen obligaciones o responsabilidades frente a Estados extranjeros, ni que incidan de manera condicionante en la política exterior del Estado. Se trataría de convenios de colaboración que tienen ocasionalmente una proyección exterior, como podrían tenerla interna, y rigurosamente condicionados a que haya una confluencia de voluntades y a que se desenvuelva en el ámbito de sus competencias. El segundo inciso sería un complemento del primero, y contempla la colaboración de los órganos de representación del Estado en el exterior, siendo una medida cuyo ámbito nada tendría que ver con el ius contrahendi a que se refiere la demanda y que respeta escrupulosamente la unidad de representación del Estado en el exterior.

c) El Gobierno de la Generalitat alega que, aun cuando el reconocimiento y regulación de la acción exterior prácticamente no estaba previsto en los Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a encuadrar dentro de este título toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, pues si así fuera se produciría una reordenación del sistema de distribución competencial (entre otras, STC 80/1993, de 8 de marzo). El propio Tribunal Constitucional ha ido definiendo, tanto en negativo como en positivo, el contenido de la competencia estatal, concluyéndose que el título del Estado comprendería todas las actividades que implican el ius contrahendi, que originan obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, que inciden en la política exterior del Estado y, finalmente, que comportan la representación exterior del Estado, precisándose en la STC 165/1994, de 26 de mayo, que las relaciones internacionales son aquéllas que están regidas por el Derecho internacional general a que se refiere el art. 96.1 CE y por los tratados y convenios en vigor para España.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha admitido que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actividades en materias de su competencia que tengan relevancia externa, siempre que no supongan una injerencia en la política exterior del Estado o comporten un condicionamiento de la misma. Así en la STC 165/1994, de 26 de mayo, se reconoce que las actividades de las Comunidades Autónomas con relevancia internacional no pueden considerarse una injerencia en el título competencial del Estado siempre que guarden una conexión con un ámbito competencial autonómico y que esas actividades no puedan incluirse en ninguno de los supuestos que integran lo que constitucionalmente se ha ido delimitando como relación internacional, ni perturben o condicionen la política exterior del Estado. Partiendo de esta distinción entre actividades relativas a las relaciones internacionales y actividades con relevancia internacional no podría ponerse en duda la constitucionalidad de la regulación que el Estatuto contiene de este tipo de actividades. Además se pone de manifiesto la similitud de estos preceptos con los contenidos en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobados con el voto favorable del Grupo Parlamentario en el que se integran los Diputados recurrentes.

Por lo que hace al art. 195, alega el Ejecutivo de la Generalitat que su impugnación es de naturaleza preventiva y se asienta sobre un entendimiento que ignora que una interpretación sistemática del capítulo que nos ocupa no permite que la Generalitat suscriba tratados internacionales. En cuanto a la colaboración que deben prestar los órganos de la Administración del Estado, apunta el Gobierno de la Generalitat que se trata de una concreción del deber de colaboración derivado del principio de lealtad institucional reconocido por la jurisprudencia y expresado en el art. 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

d) Sostiene el Parlamento de Cataluña que la impugnación del art. 195 tiene carácter preventivo e incurre por ello en causa de inadmisibilidad. Una interpretación sistemática del precepto revelaría que la acción exterior de la Generalitat debe respetar en todo caso la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores. El apoyo estatal a las iniciativas de acción estatal de la Generalitat, por su parte, supondría un cumplimiento fiel del principio de lealtad institucional conforme a la jurisprudencia.

115. a) El art. 198 (Participación en organismos internacionales) dispone con tal amplitud la genérica participación de la Generalitat en organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña que implica de manera clara la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto de Derecho internacional, con infracción de la Constitución y su doctrina autorizada (por todas, STC 165/1994, de 26 de mayo).

b) Según el Abogado del Estado puede apreciarse que la generalidad del precepto no lo es tanto en el orden material del objeto de esta participación (puesto que se contrae a organismos de índole cultural) cuanto en el mecanismo y carácter de la misma: la participación será la que permitan tanto la normativa internacional rectora de la organización como la estatal, competente según el art. 149.1.3 CE. Por ello, el art. 198 no sería atributivo, sin más, de la condición de sujeto de Derecho internacional; la participación que persigue no tendería sino a un resultado de presencia, influencia o gestión, pero sin definir ni prejuzgar su forma, que será la que establezca la normativa a la que el mismo precepto remite.

c) Este precepto no atribuye a la Generalitat, a juicio de su Gobierno, la condición de sujeto de Derecho internacional, habida cuenta de que ésta sólo puede serle reconocida por la normativa internacional reguladora de los organismos a los que se refiere el art. 198. Sólo en los casos en que esa normativa prevea la participación de entidades subestatales será posible la participación directa de la Generalitat de Cataluña.

d) Del art. 198 no se desprende, para el Parlamento catalán, que se reconozca a la Generalitat la condición de sujeto de Derecho internacional, limitándose a contemplar su participación en organismos internacionales supeditada a la forma que establezca la normativa correspondiente.

116. a) El artículo 199 (Coordinación de las acciones exteriores) dispone un deber de impulso y coordinación de las acciones exteriores de los entes locales por parte de la Generalitat que, para los recurrentes, supone una infracción de la autonomía local en los términos alegados al impugnar los títulos II y IV del Estatuto.

b) El Abogado del Estado es de la opinión de que habría sido necesaria una mayor aclaración por la propia demanda sobre las razones de impugnación de este concreto texto, en lugar de una remisión genérica a otras alegaciones cuya proyección al caso concreto sería difícil de intuir. No se alcanza a comprender que una acción de impulso y coordinación de los entes locales en su previsiblemente limitada acción exterior pueda identificarse como vulneradora de la autonomía local. En todo caso el propio precepto dejaría ésta a salvo y reduciría las funciones de la Generalitat en esta materia al ámbito de sus propias competencias.

c) Entiende el Gobierno catalán que la Generalitat puede impulsar y coordinar la acción exterior de los entes locales, toda vez que esta función sólo alcanza, de acuerdo con la regulación expresa del precepto, al ámbito de competencias de la Generalitat y debe hacerse, en todo caso, respetando la autonomía local.

d) El Parlamento catalán se limita a poner de manifiesto que el art. 199 señala expresamente que las actuaciones de la Generalitat se llevarán a cabo sin perjuicio de la autonomía de los entes locales.

117. a) Finalmente, el art. 200 (Proyección internacional de las organizaciones de Cataluña) prevé en su inciso final una facultad autonómica de afiliación a entidades de ámbito internacional tan ampliamente definidas que comparte las dudas de inconstitucionalidad expuestas en relación con el art. 198.

b) Sostiene el Abogado del Estado que en esta materia habría de partirse de la distinción entre la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y la actuación como sujeto de Derecho internacional. En este sentido se hace referencia a la doctrina establecida en la STC 165/1994, de 26 de mayo, en la que, entre otras cosas, se dijo que no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, y que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior. A partir de esta doctrina se concluye que no se deben considerar, al menos en principio, incardinadas en el ámbito de las relaciones internacionales actividades como las sociales, culturales o deportivas, a las que se refiere el primer inciso del precepto, cuando se despliegan con una finalidad divulgativa y en cuyo ejercicio no se acusa tampoco rasgo alguno que permita identificar a la Generalitat como sujeto de Derecho internacional.

En cuanto al inciso segundo, y sin que la afiliación de organizaciones de Cataluña a entidades de carácter internacional deje de poder enmarcarse en lo «promocional», tampoco cabría duda de que adquiere un significado propio, como lo revelaría este inciso del precepto al introducir una regla diferenciada del enunciado general del primer inciso. La fórmula del art. 200 es similar a la del art. 198, al condicionar la posibilidad de la afiliación a la expresión «si procede», que habría de entenderse referida tanto a la disciplina internacional de las entidades de que se trate como a la estatal que rija al amparo del art. 149.1.3 CE. Este condicionamiento no habría que entenderlo referido a la frase final del segundo inciso, en el sentido de hacer depender la procedencia o no de esta afiliación de las organizaciones catalanas exclusivamente de los objetivos que se persigan por la Generalitat. En tal caso el precepto asumiría un impensable carácter tautológico: sería procedente cuando su procedencia estuviera dentro de los objetivos del llamado a definirla.

De acuerdo con lo anterior no podría afirmarse que el inciso impugnado coloque a la Generalitat en el carácter de sujeto de Derecho internacional. Más bien constituiría, como tantas otras normas estatutarias, una previsión condicionada por el ejercicio efectivo de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.3 CE.

c) Para el Gobierno de la Generalitat no se trata de impulsar la presencia de las organizaciones a las que alude el precepto en los organismos internacionales, sino en entidades constituidas de acuerdo con el Derecho interno de un Estado que proyectan su actividad hacia el exterior. No están constituidas de acuerdo con el Derecho internacional, puesto que sus miembros carecen de subjetividad internacional, por lo que no podría sostenerse que el precepto comporte el reconocimiento de la Generalitat como sujeto de Derecho internacional.

El Ejecutivo catalán se refiere a continuación a los arts. 127.1 d) (cultura), 134.2 (deporte) y 142.2 (juventud) como preceptos del Estatuto que contemplan ámbitos específicos de proyección exterior y en los que resultarían aplicables los principios que con carácter general deben regir toda actuación exterior de la Generalitat en los términos defendidos en su escrito de alegaciones.

d) El tenor del art. 200 implica, para el Parlamento catalán, que la Generalitat debe impulsar la presencia de organizaciones sociales de Cataluña en entidades constituidas con arreglo al Derecho interno de un Estado que proyectan su actividad a nivel internacional, sin que ello comporte el reconocimiento de la Generalitat como sujeto de Derecho internacional.

Título VI (De la financiación de la Generalitat) [art. 201.3 y 4, art. 204.1 y 4, art. 205 (primer párrafo), art. 206.3 y 5, art. 210, art. 218.2 y 5, y art. 219.2 y 4].

A continuación se exponen los fundamentos jurídicos desarrollados por cada una de las partes en relación con este título, sin agruparlos alrededor de los distintos preceptos recurridos.

118. La impugnación de los preceptos integrados en este título arranca con el examen de los principios constitucionales aplicables en materia de financiación autonómica, afirmando los recurrentes que el principal problema de constitucionalidad del Estatuto en este ámbito no es que haya incrementado la autonomía financiera de la Generalitat, sino haberlo hecho sin aumentar al mismo tiempo y en igual medida la solidaridad y la coordinación.

Para los demandantes los principios enunciados en el art. 156.1 CE forman un conjunto en el que sus componentes se integran en una relación de equilibrio, siendo los de solidaridad y coordinación límites intrínsecos del principio de autonomía financiera (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 2, 6 y 7; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). Este último principio respondería a una naturaleza bifronte, con una proyección asertiva (las Comunidades Autónomas deben gozar de autonomía financiera) y otra limitativa o transaccional (dicha autonomía debe coordinarse con la hacienda estatal y procurar la solidaridad). Tal naturaleza se exterioriza tanto en la actividad presupuestaria y de gasto público (STC 134/1992, de 6 de febrero) como en el ámbito tributario (STC 49/1995, de 16 de febrero), donde aparece además otro límite de la autonomía, funcionalmente ordenada al desarrollo y ejecución de las competencias propias.

Para que el conjunto resulte armónico –continúa la demanda– es preciso alcanzar un equilibrio, que se rompe si, abundando en la autonomía financiera por vía del incremento de la capacidad normativa en materia tributaria o del incremento de los porcentajes de participación, se imponen al mismo tiempo restricciones a la solidaridad. En este sentido el artículo 201.2 del Estatuto enuncia adecuadamente los principios que en esta materia importan, pero éstos no serían luego objeto de un desarrollo equilibrado, impugnándose por tanto los preceptos en los que se concreta esa alteración del equilibrio consagrado en el art. 156.1 CE.

Para los actores, entre los instrumentos que forman un sistema de solidaridad compuesto por diversos preceptos constitucionales y por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA), se encuentra el Fondo de Compensación Interterritorial, pero también los presupuestos generales del Estado, que instrumentarán la política de solidaridad en cada ejercicio en aplicación de distintos preceptos de la Constitución (así, arts. 31.2, 40,1, 131.1, 138.1 CE). El marco normativo del sistema de solidaridad se completaría con dos leyes de desarrollo de la LOFCA: la 22/2001, de 27 de diciembre, de fondos, y la 21/2001, de 27 de diciembre, del sistema de financiación.

Por lo expuesto los recurrentes consideran inconstitucionales el art. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta, que lo desarrolla, y el art. 206.3 y 5, pues las restricciones que resultan de su entramado alteran el sistema de solidaridad consagrado en la Constitución, por los siguientes motivos:

a) En primer lugar, por infracción del principio constitucional de solidaridad como consecuencia de la interpretación del art. 138.2 CE asumida en el artículo 201.4. Este precepto dispone que, de acuerdo con el art. 138.2 CE, «la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas», principio éste que «deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el artículo 206 de este Estatuto». El precepto parece presuponer, a juicio de los actores, que el art. 138.2 CE prohíbe los efectos discriminatorios negativos para una Comunidad, lo cual no se compadece con el concepto de «privilegio», que es el término utilizado en el art. 138.2 CE y que más bien tiene que ver con la discriminación positiva, que sería lo que resulta del Estatuto. Se trataría, por tanto, de evitar la discriminación de una Comunidad Autónoma y no de las restantes, esto es, de «blindar» las normas estatutarias relativas a la solidaridad y sobre todo las limitaciones de la contribución de Cataluña a la solidaridad y nivelación en materia de sanidad y educación y otros servicios sociales en función del esfuerzo fiscal realizado por el resto de las Comunidades Autónomas (art. 206.3), así como la garantía de mantenimiento de la posición en el nivel de renta per capita antes de la nivelación (art. 206.5), debiendo añadirse la previsión de la disposición adicional tercera, que difícilmente podría considerarse otra cosa que un privilegio.

De otro lado la disposición adicional cuarta prevé que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat realice los informes precisos para evaluar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 201.4, así como la aplicación gradual de los mecanismos que eventualmente deban establecerse para asegurar ese cumplimiento. De la conjunción del art. 201.4 y esta disposición adicional resultaría la pretensión de dar cobertura jurídica a la existencia de «balanzas fiscales» supuestamente perjudiciales para Cataluña y que no existen en la Constitución ni están previstas en la LOFCA. El Estatuto reinterpretaría, por tanto, el art. 138.2 CE en los términos prohibidos por la STC 76/1983, de 5 de agosto.

Con cita de las SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7; y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11, concluyen los actores que las normas impugnadas representan una interpretación insolidaria de la autonomía financiera por establecer restricciones que no contemplan ni la Constitución ni la LOFCA. A su juicio debe, además, quedar claro que no hay fundamento para entender que la solidaridad pueda concebirse sin efectos redistributivos, pues la esencia de la solidaridad es precisamente producir transferencias de rentas, individuales o colectivas, a favor de otros, con el inevitable empobrecimiento relativo del sujeto activo de la transferencia y un enriquecimiento también relativo de su beneficiario.

b) En segundo lugar, por infracción del principio de solidaridad como consecuencia de las limitaciones establecidas en el artículo 206.3 a los mecanismos de nivelación y solidaridad. Dicho precepto condiciona la aportación solidaria de recursos financieros de la Generalitat para garantizar la consecución de niveles similares de prestación en materia de sanidad, educación y servicios sociales esenciales, al hecho de que las restantes Comunidades Autónomas lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. Tal restricción limitaría la eficacia de la política de solidaridad, con las dificultades añadidas por la circunstancia de que no se define qué es el «esfuerzo fiscal similar», y sería, además, una restricción no prevista en el bloque de la constitucionalidad. Además el precepto recurrido contrae la política de nivelación a tres sectores concretos (sanidad, educación y otros servicios sociales esenciales), lo que daría a entender que Cataluña no está ya vinculada por el art. 4 de la Ley 21/2001, del sistema de financiación, que establece un fondo para paliar la escasa densidad de población, una garantía de mínimos, un fondo de renta relativa, un fondo del programa de ahorro en incapacidad temporal o el fondo de cohesión sanitaria no incluido en las asignaciones de nivelación.

c) En tercer término, por infracción del principio de solidaridad como consecuencia de las limitaciones establecidas a los mecanismos de nivelación en el art. 206.5. Dicho precepto exige del Estado que garantice «que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas antes de su nivelación». Este llamado «principio de ordinalidad» representa, para los actores, otra quiebra del sistema constitucional de solidaridad, al que se impone un límite objetivo que «congelaría» la dinámica de transferencia de renta. Por lo demás se advierte de que los conceptos manejados en el precepto (nivelación, renta per capita anterior y posterior a la nivelación) no se refieren a magnitudes definidas en nuestro sistema estadístico, con lo que se genera una inseguridad de efectos imprevisibles. Del mismo modo la generalización de esa disposición en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que son contribuyentes netos al sistema de solidaridad implicaría que algunas Comunidades Autónomas quedarán en una situación de déficit permanente para desarrollar sus competencias.

El escrito de recurso pasa a examinar, a continuación, el compromiso presupuestario previsto en la disposición adicional tercera del Estatuto (inversiones en infraestructura), que para los recurrentes sería manifestación de un privilegio económico, inconstitucional por las mismas razones que hasta aquí se han expuesto. Con arreglo al apartado 1 de esa disposición, «la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas». Y a tenor del apartado 2, «con esa finalidad se constituirá una comisión, integrada por las Administraciones estatal, autonómica y local».

A juicio de los Diputados demandantes el precepto introduce un privilegio a favor de una Comunidad Autónoma prohibido por el art. 138.2 CE y el art. 2 LOFCA. No podría calificarse de otro modo un compromiso que, sin atender a las necesidades generales de planificación en materia de inversiones públicas, impone al Estado una obligación de gasto en una cuantía exacta en función de la riqueza de una Comunidad Autónoma. Compromiso cuyos efectos insolidarios se podrían apreciar más visiblemente si se aplicara como criterio de inversión en la Unión Europea. Por lo demás la disposición haría inútil toda la construcción sobre la solidaridad en la esfera del gasto público elaborada por el Tribunal Constitucional (así, SSTC 183/1988, de 13 de octubre; 135/1992, de 5 de octubre; 146/1992, de 16 de octubre). En última instancia, concluyen los recurrentes, se haría aquí de nuevo patente el intento de dar carta de naturaleza a las «balanzas fiscales», fuera de la LOFCA y, por tanto, sin la participación del resto de las Comunidades Autónomas en la definición de un modelo de financiación que a todas afecta.

En otro orden de consideraciones la disposición adicional tercera plantearía también problemas desde el punto de vista presupuestario, pues se pretende vincular a las Cortes Generales, durante siete años, en la política inversora que se materialice anualmente en los presupuestos generales del Estado, con clara infracción del art. 134.1 CE. Por demás, la disposición también sería contraria a diversos preceptos constitucionales que consagran la asignación equitativa del gasto público y la equitativa redistribución regional de la riqueza (arts. 31.2, 40.1, 131.1, 138.1 CE).

Tras referir la jurisprudencia constitucional sobre el principio de coordinación (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 16; 13/1992, de 6 de febrero, FF JJ 2, 6 y 7; 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8; 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4; 171/1996, de 30 de octubre) y recordar que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, los recurrentes afirman que son inconstitucionales el art. 201.3 y el art. 210 en su totalidad por lo que respecta a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, así como, por su relación con esa Comisión, la disposición adicional séptima (último párrafo), la disposicion final primera, núm. 1 y la disposicion final tercera.

El artículo 201.3 atribuye el desarrollo del título VI del Estatuto a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, que habrá de crearse en seis meses desde la entrada en vigor del Estatuto (disposición final tercera) y es definida en el art. 210.1 como «el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica», correspondiéndole «la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado». Además de estas atribuciones generales –cifradas en un deber de aplicación del título VI que la Comisión debe concretar en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Estatuto (disposición final primera, núm. 1)–, el apartado 2 del mismo precepto enumera en sus ocho subapartados una serie de atribuciones específicas, como «acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal» [letra a) y disposición adicional séptima (último párrafo)] o «negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos [letra d)]. A ello debe sumarse la competencia para promover «las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación» establecido por este título VI «cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea» (art. 210.3).

Este conjunto normativo –continúa la demanda– sería inconstitucional por infracción del principio de coordinación, dado que consagraría un modelo de soberanía financiera compartida, pues la Comisión creada por el Estatuto –y a la que, siendo un órgano no legislativo, se encomienda el desarrollo de un título del Estatuto– no sería equiparable con una Comisión mixta de traspasos, dada su naturaleza, su ámbito competencial y la fuerza expansiva de sus atribuciones. En este punto el Estatuto impondría al Estado la forma en que ha de relacionarse con una Comunidad Autónoma, instaurando un sistema de codecisión que convierte en concurrentes o compartidas algunas competencias exclusivas del Estado, como es el caso de la recogida en el art. 149.1.14 CE. Sería revelador, en este sentido, que el art. 210.1 c) hable de «armonización fiscal», término hasta ahora reservado a la política de aproximación normativa en materia de imposición indirecta entre los Estados miembros de la Unión Europea, o que el art. 210.4 disponga que la parte catalana de la Comisión rendirá cuentas al Parlamento de Cataluña.

Afirman los recurrentes que el principio constitucional de coordinación no pasa por compartir soberanía, sino por coordinar la soberanía del Estado con la autonomía financiera de todas las Comunidades Autónomas, lo que implica un cierto poder de dirección por parte del Estado [SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)] y excluye la bilateralidad y la paridad (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 6; 14/1986, de 31 de enero, FJ 11; y 214/1989, de 21 de diciembre, entre otras), imponiéndose la igualdad en las respectivas posiciones de todas las Comunidades Autónomas, lo que podría haberse logrado mediante la reforma de la LOFCA, por la vía del Consejo de Política Fiscal y Financiera, o con el debate del modelo de financiación en la Comisión General de Autonomías del Senado. La lógica que para sí quiere la Comunidad Autónoma de Cataluña en el art. 176.2, ya recurrido, que la desvincularía de decisiones adoptadas multilateralmente sin su acuerdo, no se querría, en cambio, para las demás Comunidades Autónomas, que no habrían podido participar en la elaboración de normas que afectan al modelo común, afectándose así al principio de coordinación en su misma raíz, que no es otra que el principio de lealtad constitucional.

El modelo creado por el Estatuto atentaría también contra el principio de coordinación en la medida en que, aun tratándose de un modelo bilateral, no se observa reciprocidad en la configuración de los órganos rectores de la gestión tributaria, pues mientras se prevé la participación de la Generalitat en los organismos o entes del Estado que gestionan los tributos cedidos, o la posibilidad de participación en la gestión de los tributos estatales, y hasta la de que se deleguen en la Agencia Tributaria de Cataluña las competencias del Estado, no se arbitra, en cambio, ninguna vía de participación del Estado en la Agencia catalana, siquiera para permitir la coordinación de tareas. Se impugnan por ello los apartados 1 y 4 del art. 204, que prevén participaciones autonómicas en organismos estatales que no se corresponden con una recíproca participación estatal en los correspondientes entes u organismos autonómicos.

El escrito de recurso se consagra seguidamente a demostrar la, a juicio de los actores, incompatibilidad del Estatuto con la LOFCA, en tanto que parte del bloque de la constitucionalidad. Si bien la disposición adicional duodécima exige una interpretación «armónica» de la ley prevista en el art. 157 CE y del Estatuto, y con independencia de que habría sido más correcto dejar claro que éste se ajustará a aquélla, como hacía el Estatuto de 1979, alegan los recurrentes que ha de partirse de la distinta naturaleza de ambas normas, pues la LOFCA es una ley de eficacia general en el ámbito de su contenido especial, mientras que los Estatutos de Autonomía son leyes de ámbito territorial limitado. Tras sostener que lo procedente hubiera sido reformar primero la Constitución o la misma LOFCA y negociar un nuevo modelo de financiación con la participación de todas las Comunidades Autónomas y la reforma de sus respectivos Estatutos, los actores recuerdan que la LOFCA forma parte del bloque de constitucionalidad, según refrenda doctrina reiterada (así, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 252/1988, de 20 de diciembre, entre otras), es también manifestación de la competencia exclusiva del Estado en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE) (STC 68/1996, de 18 de abril), y, por lo que hace a los tributos, es expresión de la potestad originaria exclusiva del Estado (art. 133.1 CE) (STC 192/2000, de 13 de julio). Por todo ello es evidente, para los demandantes, que el Estatuto ha de ajustarse a la LOFCA, lo que no sucedería, a su juicio, en el caso de los arts. 201.3 y 4, 204.1 y 4, 205, primer párrafo, 206.3 y 5 y 210.

El artículo 201.4 sería contrario al art. 138.2 CE, según ha quedado ya expuesto, y al art. 2.1 a) y c) LOFCA, que abunda en la proscripción constitucional del privilegio e impide el reconocimiento de balanzas fiscales supuestamente perjudiciales para Cataluña. El art. 204.1 y 4, por su parte –y, en consecuencia, la disposicion final segunda–, infringiría el art. 19.5 LOFCA, en tanto que el artículo 205 haría lo propio, en su primer párrafo, con el art. 20.1 b) LOFCA. Aquél, por disponer la creación por ley del Parlamento catalán de una Agencia Tributaria de Cataluña, con «plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones» consistentes en «la gestión, recaudación e inspección de los tributos propios» y, por delegación, de los «estatales cedidos totalmente a la Generalitat». El art. 205, por atribuir a órganos económico-administrativos propios de la Generalitat la revisión en vía administrativa de las reclamaciones de los contribuyentes contra actos de gestión tributaria de la Agencia catalana.

Entienden los recurrentes que el Estatuto no puede reconocer a una ley del Parlamento catalán capacidad normativa para regular la Agencia Tributaria de Cataluña, con inclusión de sus atribuciones en los términos del art. 204.1, que por lo que hace a los tributos «cedidos» dejarían propiamente de serlo, pues hasta la revisión de los actos de gestión se encomienda a órganos administrativos autonómicos, siendo además de subrayar que la cesión de tales tributos nunca puede ser irrevocable (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8). Los recurrentes alegan que la ley catalana prevista en el art. 204.4 no puede modificar las previsiones del art. 19.2 LOFCA relativas a los impuestos sobre patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tributos sobre el juego y el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, cedidos totalmente a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, los demandantes sostienen que la inconstitucionalidad del art. 204.1 y 4 «deriva esencialmente en este punto del título habilitante para regular la Agencia Tributaria de Cataluña y no tanto por las competencias que se le pueden reconocer sobre los tributos cedidos. Siendo así que dicha regulación debe efectuarse no por una ley autonómica sino por una ley estatal de cesión», de acuerdo con el art. 133 CE. Y la problemática planteada se reproduce, para los recurrentes, en materia de revisión (art. 205), pues no ha habido delegación del Estado en ese ámbito (como permite el art. 19.2 LOFCA), ni concurre una ley estatal de cesión que haya dado cobertura a dicha competencia, disponiendo el art. 20.1 c) LOFCA que el conocimiento de las reclamaciones en relación con los tributos cedidos corresponderá al Estado.

En cuanto al artículo 206.3 y 5, se afirma en el recurso que es incompatible con el art. 15 LOFCA, cuyo régimen de asignaciones de nivelación se vería esencialmente afectado por las condiciones que impone el Estatuto, a saber: la exigencia de un esfuerzo fiscal similar para que se haga efectiva la aportación de Cataluña a la asignaciones de nivelación y que Cataluña no pierda posiciones en el orden de Comunidades Autónomas según su renta per capita. Quedaría, además, la duda de si los mecanismos de nivelación y solidaridad se reducen en el Estatuto a las asignaciones de nivelación, pues no se menciona el Fondo de Suficiencia previsto en el art. 13 LOFCA.

Por su lado el art. 201.3 y el art. 210, así como las disposiciones adicionales séptima, último párrafo, octava, novena y décima, serían incompatibles con diversos preceptos de la LOFCA. A juicio de los recurrentes la configuración de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat es otro aspecto del Estatuto que entra en contradicción con la LOFCA. Con ella pretendería articularse un modelo de soberanía financiera compartida que no cabe en la Constitución. Desde luego, y a su juicio, la LOFCA no permite la atribución a una Comunidad Autónoma de las facultades enumeradas en el art. 210.2 del Estatuto, pues la cesión de tributos ha de tener el alcance y ajustarse a las condiciones que se establezcan en una ley específica del Estado (art. 10.1 y 2 LOFCA; SSTC 188/1988, de 13 de octubre, FJ 3; y 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), por lo que quedaría fuera de lugar la pretensión estatutaria de condicionar y limitar el ejercicio por el Estado de una competencia que le es propia, como es evidente que se persigue para los distintos tributos cedidos con las disposiciones adicionales recurridas.

El escrito de recurso se centra a continuación en la exposición de los motivos por los que, a juicio de los recurrentes, el título VI del Estatuto quiebra la autonomía municipal y su garantía por medio de la legislación del Estado. Tras referir la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local en el ámbito financiero (SSTC 19/1987, de 17 de febrero; 233/1999, de 16 de diciembre; y 104/2000, de 13 de abril, entre otras) los recurrentes denuncian que el Estatuto rompe con el equilibrio logrado por el Tribunal Constitucional entre la autonomía local y el principio de reserva de ley del art. 133.2 CE. A su juicio la potestad sobre el establecimiento y regulación de los tributos propios, así como la distribución de la participación en los del Estado, cuestiones respectivamente reguladas en el art. 218.2 y en el art. 219.2, inciden en el núcleo mínimo identificable de las facultades que hacen que los entes locales sean reconocibles como instancia de poder autónoma e individualizada, en los términos de la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9. Siendo de recordar que en esta materia la intervención de la ley del Estado también se funda en los títulos competenciales referidos en el art. 149.1.14 y 18 CE, en cuyo ejercicio la legislación estatal vigente ha establecido un marco normativo para la disciplina de la dimensión financiera de la autonomía local que no se compadece con los referidos preceptos estatutarios, en cuanto éstos suponen una merma sustancial de la autonomía municipal, con perjuicio además de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación local.

Tales preceptos, continúan los recurrentes, incurrirían en los motivos de inconstitucionalidad ya alegados en relación con el art. 160 y, además, en los siguientes motivos específicos. En primer lugar, en la infracción de la autonomía municipal (art. 140 CE), pues especialmente el art. 218.2 se opondría a la suficiencia financiera de las corporaciones locales en los términos definidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, pues la Generalitat establece y regula los tributos municipales propios y distribuye las participaciones de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas procedentes del Estado. Se instauraría, por tanto, una suerte de tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales (así se declara en el art. 218.5) incompatible con la autonomía municipal, de la que la suficiencia financiera es pura manifestación (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 19/1987, de 17 de febrero). En segundo término, en la infracción de la reserva de ley del art. 133.1 y 2 CE, pues el art. 218.2 atribuye a la Generalitat competencia legislativa plena sobre la materia, recordándose en este punto que esa reserva no se satisface con la mera habilitación para el ejercicio de la potestad tributaria (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4) y que ha de operarse a través del legislador estatal (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Para los recurrentes el Estatuto habría roto el equilibrio logrado en la jurisprudencia entre la autonomía local y la reserva de ley, de acuerdo con un modelo en el que a la ley del Estado le cumplía garantizar, entre otros, el principio de igualdad. En tercer lugar, por último, en la infracción de las competencias estatales ex art. 149.1.14 y 18 CE, citándose la doctrina sentada en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y afirmando los actores que el Estatuto no deja espacio en la materia a la Ley de haciendas locales, pues es imposible la coexistencia de dos regulaciones, y es claro que la habilitación legislativa en este campo corresponde a la Ley de haciendas locales (art. 6.3 LOFCA y STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4), de manera que se introduciría una regulación sustitutoria de la legislación estatal a la que la Constitución se remite.

La impugnación de preceptos incluidos en el título VI concluye con la del artículo 219.2 y 4, que disciplina la percepción y distribución por la Generalitat de los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales. Se aduce al respecto la infracción del principio de autonomía municipal (art. 140 CE), por las razones ya expuestas en impugnaciones de otros preceptos de este título VI, alegándose que en el modelo estatutario será una tercera Administración territorial la que disponga el destino de fondos que no le son propios y que están destinados a entidades que gozan constitucionalmente de autonomía. También se afirma que se conculcan las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.14 y 18 CE, pues se incide en materia regulada en la Ley de haciendas locales, siendo aplicable la doctrina establecida en la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7. Finalmente el escrito de recurso se remite a la impugnación del art. 5 para descalificar la referencia que al mismo se hace en el art. 219.2.

119. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se inicia –tras una referencia a los preceptos constitucionales dedicados a la financiación autonómica y a la jurisprudencia del Tribunal en la materia– con una contestación a los planteamientos generales del recurso. Frente a lo señalado en la demanda se hace la precisión de que autonomía financiera solidaridad y coordinación operan como límites recíprocos, de suerte que no puede afirmarse que la solidaridad o la coordinación constituyen los límites de la autonomía financiera, sin aceptar que ésta viene igualmente a limitar aquellos principios. La conclusión que en este punto se extrae en la demanda se considera difícilmente aceptable a la luz de la Constitución y la jurisprudencia. Alega el representante del Gobierno que, en primer lugar, parece difícil que autonomía financiera y solidaridad aumenten simultáneamente, dado que, ante recursos limitados, un aumento de la financiación propia producirá una disminución de la ajena y viceversa. Siendo cierto que la coordinación, como principio operativo, sí podría aumentarse simultáneamente a cualquiera de los otros dos, en cualquier caso el razonamiento que late en la demanda sería que sólo hay un equilibrio constitucionalmente admisible entre los tres principios, conclusión absolutamente inaceptable. La Constitución no predetermina ningún modelo de financiación autonómica, ni, por supuesto, ninguna fórmula exacta de equilibrio matemático entre los tres principios constitucionales, siendo la LOFCA el instrumento normativo idóneo para determinar el modelo de financiación y concretar el equilibrio entre los tres principios, lo que, en cualquier caso, es mudable a través de reformas del modelo de financiación.

Por otra parte –continúa el escrito de alegaciones–, la Constitución únicamente impone que el sistema en su conjunto sea solidario y coordinado y, al tiempo, garantice la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pero no determina el grado de solidaridad o de coordinación constitucionalmente exigible, siendo el Tribunal Constitucional el encargado de decidir la solidaridad mínima necesaria para que un modelo de financiación sea constitucionalmente tolerable. Por tanto no existiría fundamento constitucional alguno para apoyar la exigencia planteada en la demanda.

El Abogado del Estado comparte básicamente el planteamiento de la demanda sobre la relación Estatuto-LOFCA, entendiendo predicable de las competencias financieras de las Comunidades la doble condicionalidad (es decir, la doble habilitación, estatutaria y de la Ley Orgánica correspondiente) a la que se referían las alegaciones al tratar del Poder Judicial, si bien con el matiz de que el establecimiento de ciertos principios de la hacienda de la Generalitat sí tiene una evidente conexión con el contenido natural del Estatuto de Autonomía, dada la imbricación entre competencias y financiación. En cualquier caso la doble condicionalidad supondría que si el Estatuto recogiera preceptos inconciliables con la LOFCA los mismos carecerían de eficacia mientras no se incluyeran en la ley orgánica específica. Por último se denuncia que en esta parte de las alegaciones de la demanda late el planteamiento, inaceptable, de que el Estatuto establece un sistema de financiación completo. Para el Abogado del Estado el Estatuto se limita a asumir el papel que le corresponde de regular mínimamente la hacienda catalana, remitiendo la definición unitaria del modelo a la ley orgánica específicamente prevista en la Constitución.

Entrando en el examen de las vulneraciones directas de preceptos constitucionales denunciadas en el recurso, el escrito de alegaciones se centra en la pretendida infracción del principio de solidaridad imputada a los arts. 201.4, 206.3 y 5 y a las disposiciones adicionales tercera y cuarta. Por lo que hace al art. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta, alega el representante del Gobierno que la interpretación del artículo que realiza el recurso es forzada, no responde una interpretación sistemática del título que nos ocupa y no hace ningún esfuerzo por buscar el entendimiento de los textos más conforme a la norma suprema. El enunciado del apartado 1 del art. 201, como cabecera del título, se proyecta sobre todo el contenido del mismo, constituyendo su verdadero referente interpretativo. Si esto es así, no sería claro que exista intencionalidad alguna de reinterpretar nada. Más bien al contrario, parecería que existe una verdadera vocación de integrar los principios de financiación autonómica que establece el Estatuto en el modelo general de la LOFCA.

Centrándose en el apartado impugnado, y con independencia de la remisión que éste efectúa al art. 206, se considera realmente complicado pretender que existe vulneración del principio de solidaridad constitucional cuando es el propio precepto estatutario el que obliga a hacer una lectura del mismo «de acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución». Por tanto no es que el Estatuto trate de reinterpretar un

principio constitucional, sino que expresamente se somete a dicho principio y a la interpretación que del mismo ha realizado la jurisprudencia constitucional. Aun siendo esto tan claro que no requeriría mayores consideraciones, entiende el Abogado del Estado que no deja de ser pertinente señalar que las afirmaciones vertidas en la demanda parecen referidas más bien a la propuesta de reforma estatutaria aprobada por el Parlamento catalán, en concreto, a su disposición adicional octava, que se suprimió por las Cortes Generales del texto definitivo, lo cual sólo podría interpretarse como una voluntad claramente contraria a la interpretación que ahora se postula en el recurso.

Por lo que se refiere a la pretensión de consagrar balanzas fiscales señala el escrito de alegaciones que es éste un concepto más económico que jurídico, y que, desde un punto de vista estrictamente constitucional, no parece que pueda existir ningún impedimento incluso a la institucionalización jurídica de tales balanzas en la ley orgánica específica. El Estatuto no aspiraría a tanto, pues en ningún precepto aparece referencia alguna a esas balanzas, deduciendo el recurso una intención que no resultaría del texto definitivamente aprobado.

Para el Abogado del Estado los argumentos de la demanda dirigidos contra el art. 206.3 son de escasa relevancia constitucional. Así, en primer lugar, en cuanto a la falta de definición del esfuerzo fiscal similar, se opone que este reproche corroboraría que el Estatuto se ha mantenido dentro de los límites materiales que le corresponden, ya que únicamente debe enunciar principios que sólo se integrarán en el modelo de financiación en tanto y en la medida en que se especifiquen en la LOFCA, que es la que ha de concretar qué debe entenderse por «esfuerzo fiscal similar» así como las consecuencias de la no realización de tal esfuerzo. Ello conlleva que, en su caso, sería la LOFCA la que podría resultar inconstitucional si recogiera un concepto de esfuerzo fiscal similar y unas consecuencias de su incumplimiento incompatibles con el principio de solidaridad. El recurso sería, así, prematuro y preventivo. También se considera hipotético y preventivo el recurso en cuanto a la posibilidad de que se dejen de realizar las aportaciones necesarias, siendo la LOFCA la que ha de exigir el requisito, determinar su contenido y definir las consecuencias de su incumplimiento.

Frente a la afirmación de la demanda de que se trata de un límite a la solidaridad no previsto en la Constitución ni en el bloque de la constitucionalidad se aduce que el texto constitucional no predetermina un modelo concreto de financiación, ni un preciso equilibrio inalterable entre los tres principios que lo informan. Los Estatutos de Autonomía forman parte cualificada del bloque de constitucionalidad y, desde luego, se pueden establecer límites a la solidaridad en garantía de la suficiencia financiera. Además el precepto estatutario carece de virtualidad, como reconoce la demanda, en tanto no se precise por la LOFCA.

Respecto a la tesis de que el precepto examinado restringe la política de solidaridad a tres sectores concretos opone el Abogado del Estado que la propia demanda no extrae conclusión alguna sobre la inconstitucionalidad del precepto, y que la referencia que el mismo hace a los «servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales» no limita el ámbito de la solidaridad catalana. Así pues el Estatuto no desplazaría ninguno de los mecanismos de solidaridad que establece el modelo de financiación vigente, que siguen plenamente funcionales.

En cuanto al art. 206.5 alega el representante del Gobierno que, para las críticas sobre la imprecisión de los conceptos estatutarios y sobre la solidaridad, se remite a lo dicho respecto del apartado 3 del mismo art. 206, indicando que es la LOFCA, si recoge esta limitación y con el alcance que lo haga, la que debe precisar los conceptos. En cualquier caso, en cuanto al fondo argumental de la demanda, a juicio del Abogado del Estado la limitación que recoge el precepto discutido no sería sino la más evidente plasmación del equilibrio entre los principios de solidaridad y autonomía financiera. Así, los mecanismos de solidaridad determinan que las regiones con mayores rentas hagan transferencias a las de menor nivel de rentas hasta que éstas se equiparen a aquéllas. En ese momento los antiguos perceptores pasan a ser transferentes netos a otras regiones más pobres, pero lo que parece que no puede imponer ningún modelo de solidaridad es que la transferencia de las regiones más ricas continúe produciéndose cuando las perceptoras alcancen el nivel de rentas de las que transfieren. En suma, el art. 206.5 sería simplemente la plasmación de un principio inherente a todo sistema de solidaridad.

Como consideración general en defensa de la disposición adicional tercera alega el Abogado del Estado que la inversión anual del Estado en Cataluña, como en el resto de Comunidades Autónomas, se ha de fijar en los presupuestos generales del Estado, dado el principio de universalidad que se consagra en el art. 134.2 CE. Asimismo se recoge la doctrina constitucional (entre otras, STC 3/2003, de 16 de enero), conforme a la cual dichos presupuestos deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, de ahí que aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. Para el Abogado del Estado no cabe ninguna duda de que, en ejercicio de su potestad legislativa, las Cortes Generales gozan de plena libertad de configuración, pudiendo determinar libremente, en función de los objetivos de política económica que se consideren más relevantes, la inversión del Estado en cada una de las Comunidades Autónomas. Así el compromiso de inversión establecido en la disposición adicional impugnada sólo podría entenderse, de conformidad con la Constitución, en el sentido de que la Comisión a que se refiere realizará propuestas de inversión en infraestructuras en Cataluña que sólo se plasmarán en los presupuestos anuales si las Cortes Generales, con plena libertad, consideran oportuna su inclusión, decidiendo también libremente la cuantía de la partida.

Frente a la denuncia de que el Estatuto establecería un privilegio contrario al art. 138.2 CE y al principio de solidaridad el escrito de alegaciones comienza argumentando que la disposición adicional no es más que un compromiso político que no vincula al legislador presupuestario. Por tanto no hay privilegio en cuanto no hay una especial garantía de inversión en Cataluña, sino que la misma habrá de decidirse, como la del resto de las Comunidades Autónomas, en los presupuestos generales del Estado. Será del contenido de éstos de donde puedan sacarse conclusiones sobre la existencia de privilegios, por lo que, de acuerdo con esta interpretación, el recurso resultaría preventivo. Por lo que se refiere al principio de solidaridad, y dado que el compromiso de la disposición carecerá de verdadera virtualidad hasta que no se recoja en los presupuestos, hasta entonces nada podrá concluirse sobre la solidaridad de las decisiones de inversión. Pero, incluso situados en el peor de los escenarios, según la demanda, no podría sin más afirmarse que el modelo de financiación es constitucionalmente insolidario. Los presupuestos podrían fijar las inversiones en infraestructuras en relación directa al producto interior y, sin embargo, prever otras inversiones en relación inversa al producto interior relativo, y/o transferencias corrientes de nivelación a las Comunidades Autónomas menos favorecidas, de forma que el presupuesto en su conjunto satisfaga la exigencia de solidaridad. Es más, incluso aunque los presupuestos no previeran esa transferencia directa, sí se podrían establecer partidas encaminadas a nutrir los diversos fondos de compensación entre territorios que prevea la legislación estatal sobre financiación autonómica, de modo que nuevamente el modelo sea solidario en su conjunto. En definitiva, la Constitución exige que el modelo de financiación sea solidario globalmente considerado, por lo que un examen aislado de la disposición adicional impugnada no permitiría, sin más, calificar de solidario o insolidario el modelo de financiación, sino que el juicio sólo podrá emitirse con un examen conjunto del modelo que establezca la ley estatal, no pareciendo discutible que en la vigente LOFCA existen mecanismos de compensación y nivelación que permiten afirmar que el sistema satisface la exigencia constitucional de solidaridad.

Las demás alegaciones de la demanda quedan contestadas, para el Abogado del Estado, con el planteamiento general defendido en relación con la disposición adicional tercera, en el sentido de que no existiría vinculación del legislador presupuestario, que podrá actuar con plena libertad de configuración y definir en cada presupuesto los objetivos de política económica que estime más relevantes.

Frente a la imputación de que el principio constitucional de coordinación con la hacienda estatal habría sido infringido por los arts. 201.3 y 210 y por las disposiciones adicional séptima, último párrafo, y finales primera, 1, y tercera, alega el Abogado del Estado que es cierto que el art. 201.3 atribuye literalmente a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat «el desarrollo del presente Título». Sin embargo, teniendo en cuenta lo establecido en el art. 210, apartados 1 y 2, la palabra desarrollo sólo podría interpretarse en conexión con las concretas facultades que se atribuyen a la Comisión, y éstas sólo son de acuerdo-propuesta, de negociación, puramente ejecutivas, de aplicación o de establecimiento de mecanismos de colaboración. Sería evidente que no es un órgano legislativo y que el desarrollo del sistema de financiación ha de establecerse a través de una ley orgánica específica (art. 157.3 CE) y concretarse por las correspondientes leyes estatales (art. 149.1.14 CE); y también lo sería que el legislador estatal actúa en su función constitucional con plena libertad de configuración al concretar el sistema de financiación. Por tanto los acuerdos de la Comisión, como máximo, podría entenderse que obligan a las partes a promover las iniciativas necesarias para que se recojan en los textos normativos correspondientes, y así se establece claramente en la disposición adicional séptima, in fine, respecto de la cesión de tributos.

La referencia del art. 210.2 c) a «criterios de coordinación y de armonización fiscal» podría ser, como mucho, criticable desde un punto de vista de técnica legislativa, dado que no se alcanza a entender la mayor extensión que la armonización pueda tener sobre la coordinación. Sin embargo no cabe ninguna duda, para el Abogado del Estado, de que no plantea problemas de constitucionalidad. El recurso no hace, a su juicio, el esfuerzo de razonar por qué debe deducirse de la simple referencia a la armonización la existencia de una soberanía compartida. La

Constitución permite al Estado dictar leyes «que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas» (art. 150.3 CE), sin que ello suponga que exista una soberanía compartida. En cuanto a que la parte catalana sólo rinda cuentas al Parlamento catalán (art. 210.4) constituiría simplemente una previsión de autoorganización que el Estatuto puede y debe establecer, y que, por otro lado, parece perfectamente razonable con el carácter en que comparecen en la Comisión dichos representantes.

Por último la exigencia constitucional de coordinación se refiere al modelo de financiación, que se ha de establecer en la LOFCA y no en los Estatutos de Autonomía, que sólo contienen principios concretos que no articulan un sistema. En definitiva, el modelo sólo podrá tacharse de descoordinado en una valoración conjunta, es decir, después de un examen de los mecanismos de coordinación que establece la LOFCA, y que no quedan desplazados en Cataluña. Además el principio de coordinación no exige que en todos los órganos mixtos Estado-Generalitat aquél ostente un poder de dirección, dado que, junto con el principio de coordinación, ha de tenerse en cuenta el de cooperación, que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9). En cualquier caso la LOFCA sí establece mecanismos colectivos de coordinación, acordes con el principio constitucional invocado por los actores, como la institucionalización en el art. 3 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas como instrumento para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de éstas y de la hacienda del Estado.

En el presente proceso –continúa el escrito de alegaciones– se enjuicia la constitucionalidad de una reforma estatutaria, y no parece que la Constitución o el Estatuto objeto de modificación exijan para su reforma la reunión o el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que no es necesario porque el Estatuto no contiene un sistema de financiación, sino principios relativos a la hacienda de la Generalitat. Y en cuanto a la alegación de que el Estatuto infringe el principio de coordinación por no establecer mecanismos multilaterales se remite el escrito de alegaciones a lo expuesto hasta aquí en el sentido de que el sistema se configura en la LOFCA.

Señala el representante del Gobierno que los apartados 2 y 3 del art. 204 no se incluyen en el objeto del recurso ni en el suplico del mismo, quedando, por tanto, fuera del objeto del presente proceso constitucional. Sin embargo cabría, a su juicio, afirmar lo mismo que ya se ha expuesto para los casos en que el Estatuto, al tratar de una competencia específica, prevé una participación autonómica en un órgano estatal: participará en la forma que determine el Estado titular de la competencia. Igualmente el Consorcio previsto en el apartado 2 como instrumento de cooperación es de creación voluntaria para ambas Administraciones y «su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar» (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9). En cualquier caso el recurso pretendería, no la anulación de los apartados comentados, sino que el Estatuto incluya la participación del Estado en los órganos tributarios autonómicos, sin que exista precepto constitucional que imponga tal exigencia.

Finalmente se hace notar que el recurso menciona determinados artículos (201.1, 206.6, 208, 202.2 y 211) que, sin embargo, no se incluyen en el objeto de la demanda ni en su suplico y que, por tanto, se quedan fuera del ámbito de este proceso, aparte de que la demanda carecería de un mínimo razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad de tales preceptos.

Por lo que hace a la supuesta incompatibilidad del Estatuto con la LOFCA, alega el Abogado del Estado que el recurso realiza una crítica sorprendente a la disposición adicional duodécima que no se concreta en el suplico en una petición de declaración de inconstitucionalidad. El reproche sería más bien de técnica legislativa, y, aunque se puede estar o no de acuerdo sobre la mayor claridad de la antigua previsión estatutaria, eso no convierte en inconstitucional la nueva disposición adicional, ni obliga a interpretar la relación Estatuto-LOFCA como sugiere la demanda. Así, de acuerdo con lo ya expuesto sobre la relación entre ambas leyes en la materia de financiación autonómica, no cabría duda de que la interpretación armónica a que se refiere la disposición adicional duodécima sólo puede entenderse como la obligación de hacer una interpretación de los preceptos que incluye el Estatuto sobre financiación autonómica conforme con la LOFCA. En cualquier caso el Estatuto únicamente habría recogido aquí la expresión de la disposicion final de la LOFCA, habiéndose apuntado igualmente por el propio Tribunal Constitucional a una «interpretación armónica entre las normas de esta Ley Orgánica y de los Estatutos de Autonomía, que resulta lógicamente obligada y que la propia LOFCA reclama» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Ninguna novedad supondría aquí, por tanto, el Estatuto.

De otro lado sostiene el Abogado del Estado que lo que aprueban las Cortes Generales es una reforma estatutaria, que tiene su procedimiento constitucional y estatutariamente previsto. En el caso de que la reforma contraríe la Constitución no se habrá producido una reforma constitucional, sino que aquélla será susceptible de la correspondiente depuración por el Tribunal Constitucional. Por consiguiente no tendría ningún sentido la alegación de que debería haberse tramitado una reforma constitucional previa, cuestión ya resuelta en el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 3. En cuanto a la necesidad de una previa modificación de la LOFCA antes de aprobar el Estatuto, defendida por el Consejo Consultivo de la Generalitat, razona el Abogado del Estado que el dictamen de dicho órgano se emitió sobre el texto tramitado en el Parlamento catalán, que incluía un sistema de financiación más acabado. Sin embargo el texto aprobado por las Cortes Generales se mantendría claramente dentro del ámbito material que corresponde a un Estatuto, debiendo ser la LOFCA la que establezca el modelo de financiación. No habría, pues, modificación del sistema de financiación que deba definirse en una ley orgánica específica. En cualquier caso, si alguno de los preceptos estatutarios fuera imposible de conciliar con la LOFCA, su eficacia quedaría supeditada a que ésta aceptara a través de una reforma el criterio orientador del precepto estatutario.

Respecto de la impugnación del art. 201.4 entiende el Abogado del Estado que el recurso reitera los argumentos ya utilizados para discutir la constitucionalidad de este precepto por infracción directa de la Constitución, por lo que se remite a la contestación dada a los mismos.

El escrito de alegaciones considera sorprendente la interpretación que hace el recurso de los apartados 1 y 4 del art. 204, pues, no sólo se apartaría notoriamente del deber de buscar la lectura más conforme a la Constitución, sino que se alejaría de la dicción literal de los preceptos. Para el Abogado del Estado parece claro que el apartado 4 se limita a prever, como no puede ser de otro modo, que la Agencia Tributaria de Cataluña se cree por ley del Parlamento catalán, y que esa ley le atribuya las funciones previstas en el apartado 1 del propio art. 204 respecto de los tributos propios y cedidos totalmente. En consecuencia sería una habilitación para dictar una norma puramente organizativa de creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pudiera deducirse ninguna habilitación para regular algún aspecto de los tributos cedidos. Y es que, evidentemente, los arts. 149.1.14 y 133 CE atribuyen al Estado competencia tributaria originaria, en virtud de la cual es la legislación tributaria estatal la que decide sobre la cesión y el alcance de la misma, así como, en su caso, sobre su revocación.

Entiende el Abogado del Estado que no existe una contradicción entre el art. 205 y el art. 20.1 b) LOFCA. Aquél dispone que la Generalitat «debe asumir» y no que «asume», lo que habría de entenderse en relación con el planteamiento de la doble condicionalidad necesaria para una efectiva asunción competencial en la materia que nos ocupa, es decir, que exista previsión tanto en el Estatuto como en la LOFCA. De acuerdo con lo expuesto el mandato del Estatuto a la Generalitat de asumir las reclamaciones económico-administrativas sobre los actos de gestión de los tributos cedidos habría de interpretarse en el sentido de que la Comunidad debe presentar una proposición para la reforma de la LOFCA en la línea promovida por el Estatuto.

En relación con los arts. 201.3 y 210 y las disposiciones adicionales séptima, último párrafo, octava, novena y décima, aparte de remitirse a la contestación ya dada en cuanto a los argumentos aducidos para justificar vulneraciones directas de la Constitución, se rechaza por el Abogado del Estado la tesis de que los preceptos impugnados resulten contrarios al art. 10.1 y 2 LOFCA, dado que las atribuciones del art. 210.2 serían perfectamente conformes con la Constitución, y, además, es función natural de un Estatuto prever órganos de relación Estado-Comunidad Autónoma. No se constataría cómo los citados preceptos estatutarios pueden contrariar el art. 10.2 LOFCA, ya que todos serían susceptibles de una interpretación armónica, como prescribe la disposición adicional duodécima del Estatuto. El acuerdo sobre cesión adoptado en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat únicamente obligaría a las partes a llevar a cabo las medidas legales necesarias para la plena realización del acuerdo. Como consecuencia de su obligación estaría justificada la del Gobierno de la Nación de tramitar y, en su caso, aprobar un proyecto de ley. A partir de ahí el legislador, con plena libertad de configuración, podrá o no asumir la propuesta y recogerla en la correspondiente ley de cesión. Por su parte el art. 10.2 LOFCA sólo obliga a que el alcance y condiciones de la cesión se establezcan en una ley estatal específica, que sería exactamente lo que postula el Estatuto.

De otro lado, respecto de la impugnación de las disposiciones adicionales octava a décima, se recuerda que el Estatuto de 1979 –y la práctica totalidad de los restantes Estatutos– contenía una disposición similar a la impugnada, habiéndose pronunciado el Tribunal Constitucional sobre la interpretación que debe darse a las mismas señalando que se trataba de «una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria», sin que ello

obstara a la potestad legislativa del Estado, al vincular a la Generalitat de Cataluña y al Gobierno, limitándose a regular un procedimiento especial de concreción del texto de la iniciativa legislativa del Gobierno (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4). Esta doctrina se considera íntegramente trasladable a las disposiciones del actual Estatuto aquí impugnadas. Así, de forma excepcional, y dada la trascendencia que la financiación tiene para la puesta en marcha del nuevo régimen estatutario, prevén una especialidad procedimental que afecta exclusivamente a la iniciativa legislativa; especialidad que en absoluto incidiría sobre el ejercicio de la potestad legislativa, actuando las Cortes con plena libertad de configuración.

Pasando al examen de la impugnación de las previsiones estatutarias en materia de haciendas de los gobiernos locales el Abogado del Estado califica de genérica la denuncia de la parte actora, y realiza una consideración introductoria en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las haciendas locales. Así, con cita de las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; y 233/1999, de 16 de diciembre, se señala que el Tribunal reconoce un ámbito de competencia exclusiva del Estado en la regulación de las haciendas locales, que es el que, afectando a la hacienda general, no supone introducir modificaciones en el régimen jurídico de la Administración local, pues en este caso solamente tendría competencia para dictar las bases. Pero dado que, frecuentemente, la regulación de la hacienda local llegará a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer su competencia sobre hacienda general. Al mismo tiempo se reconocen las competencias de naturaleza legislativa reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los entes locales, así como la función ejecutiva, incluida la inspección, asumidas por las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos de Autonomía. Atendiendo, pues, a este sistema, el art. 1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, excluyó del concepto de bases del régimen jurídico-financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, los preceptos de dicha Ley que regulan el sistema tributario local y las participaciones en los tributos del Estado, y la STC 233/1999, de 16 de diciembre, señaló que tales preceptos han sido dictados en el ejercicio de la competencia de «hacienda general» atribuida en exclusiva al Estado por el art. 149.1.14 CE, y que actúan como garantía de la suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE), sin perjuicio de la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas para establecer asignaciones de semejante naturaleza en beneficio de las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial a cargo de sus propios presupuestos.

La objeción de inconstitucionalidad que se dirige en concreto contra el apartado 2 del art. 218 –continúa el escrito de alegaciones– se extiende también a su apartado 5, que expresa una manifestación competencial que ya venía recogida en la redacción del Estatuto de 1979, en cuanto establecía en su art. 48.1 la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 CE; tutela reconocida en la STC 233/1999 al analizar los títulos competenciales que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña en la regulación de las haciendas locales, si bien con el límite, entre otros, del respeto a las bases que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.18 CE. De la doctrina recogida en dicha Sentencia resultaría que nada es posible reprochar al apartado 5, que, tras su paso por las Cortes Generales, vio alterada su redacción para adecuarse de manera inequívoca a la jurisprudencia constitucional sobre la limitación de la tutela financiera autonómica por las competencias estatales mediante la supresión del adjetivo «exclusivo», con el que se calificaba el ejercicio de la tutela financiera por la Generalitat en el proyecto de reforma estatutaria aprobado por el Parlamento de Cataluña (art. 222.5).

Al igual que se hace en la demanda, el escrito de alegaciones se remite a lo argumentado en defensa del art. 160 en cuanto a la impugnación del art. 218.2, con objeto de simplificar la cuestión, y pese a que se entiende que la impugnación de aquél se funda exclusivamente en consideraciones doctrinales que conducirían a admitir su compatibilidad con la Constitución.

Frente a las infracciones que el escrito de recurso denuncia como cometidas por el art. 218.2, fija la representación del Gobierno su postura en relación con una serie de presupuestos que resultan coincidentes con los de la demanda, aunque no se aprecie que en el texto impugnado se encuentren contradichas las competencias del Estado sobre las haciendas locales. En este sentido se hace referencia a la jurisprudencia constitucional que ha señalado que el principio constitucional de suficiencia financiera es instrumento para la efectiva realización del principio de autonomía local en su vertiente económica, en tanto que la plena realización de la autonomía local exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos y en toda su extensión, las funciones que a las Corporaciones locales les han sido legalmente encomendadas. En efecto, uno de los aspectos más relevantes en la definición del Estatuto constitucional de éstas es la determinación de sus fuentes de financiación, y así establece la Constitución en su art. 142 los recursos fundamentales de que han de nutrirse: los tributos propios y las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que supone que la Constitución pretende corresponsabilizar en la financiación local a las instancias estatal y autonómica. Ahora bien, señalado el carácter esencial de las participaciones, la determinación de su concreto régimen jurídico y de las competencias que en orden a articular dichas participaciones, corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas ha sido tarea del legislador ordinario, inicialmente plasmada en la Ley de haciendas locales, cuyo sistema de financiación fue incorporado al vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Expuesto lo anterior, y atendiendo a la literalidad del apartado 2 impugnado, afirma el Abogado del Estado que la expresión «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado» contenida en él –e incorporada por las Cortes Generales ampliando el marco delimitador del proyecto de reforma estatutaria aprobado por el Parlamento catalán– restaría todo fundamento a la impugnación, a pesar de que el apartado es impugnado por vía de una interpretación absolutamente inadecuada a la letra y el sentido del texto, pues la remisión a la Constitución y a la normativa estatal contenida en su redacción supondría que esa competencia estatutaria sólo podrá desplegarse, ejercerse o tener eficacia real en la medida en que respete las limitaciones constitucionalmente impuestas o que vengan a establecerse por la legislación del Estado. Dentro de ese marco delimitador continúa precisando el art. 218.2 que en la competencia de la Generalitat en materia de financiación local «se puede incluir» la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales. Se trataría de una simple previsión futura de un concreto aspecto que pudiera añadirse al contenido de la competencia autonómica en materia de financiación local, sólo para el supuesto de que así se llegara a permitir expresamente por el legislador estatal, y en dicha previsión estatutaria se respetaría la reserva de ley, pero la aprobación de la que, en su caso, hubiera de dictarse se confía al legislador autonómico. También aquí resultaría ilustrativa la comparación entre la redacción que tenía el apartado que se recurre en el proyecto aprobado por el Parlamento («Esta competencia incluye, en todo caso, la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales») y la que resulta tras ser aprobado como Ley Orgánica y que permitiría ya ofrecer una interpretación conforme a la Constitución. Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que las Comunidades Autónomas no pueden establecer, derogar o regular tributos municipales porque los principios constitucionales de reserva de ley y de autonomía municipal lo impiden. En este sentido se cita la STC 233/1999, de 16 de diciembre (confirmada por la STC 104/2000, de 13 de abril), en cuyo FJ 22 se afirmaba que cuando se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones locales, la reserva de ley en materia tributaria habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, de acuerdo con el art. 133.1 y 2 CE, ya que aquéllos se encuentran al servicio de la preservación de la unidad del Ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes. Ahora bien, en la STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4, tan sólo se exigió la intervención de la ley para la regulación de los tributos locales, sin excluir en ningún momento cualquier intervención del legislador autonómico en el ámbito de la tributación local.

De lo expuesto resultaría que la razón ofrecida para fundamentar por los recurrentes la inconstitucionalidad que aprecian en el apartado 2 se basa en la invocación de determinada doctrina constitucional, principalmente de la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que, sin embargo, tiene un limitado alcance obstativo respecto del nuevo Estatuto. Por de pronto el vigente texto refundido de la Ley de haciendas locales es la expresión de la positividad vigente, que no vincula a la legalidad posterior. Además se afirma que la declaración de constitucionalidad de los preceptos efectuada en dicha Sentencia no impide la promulgación de otros posteriores, ni aquéllos tienen que convertirse en canon de su constitucionalidad. Sin duda los preceptos constitucionales admitirían la mera previsión estatutaria de una alternativa de regulación positiva distinta, pues la vigente legislación estatal en la materia no persigue identificar a una fórmula concreta como excluyente de otras posteriores sólo por el hecho de haber sido aquélla objeto de un pronunciamiento de conformidad a la Constitución.

Tampoco sería admisible el reproche que se dirige al art. 218.2 por la expresa inclusión en la competencia autonómica de la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del Presupuesto de la Generalitat, que parece pasar nuevamente por alto el propio tenor literal del apartado que se recurre y que restringe dicha capacidad de fijación de criterios de distribución a los ingresos consistentes en participaciones a cargo del propio presupuesto autonómico, lo que es acorde con la doctrina constitucional, tal como pone de relieve la STC 331/1993, de 12 de noviembre, en su FJ 2 D), que declaró que el poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo su

propio presupuesto, de un lado, y la titularidad, con carácter exclusivo, de la competencia en materia régimen local, de otro, legitiman a la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer los criterios de reparto de los ingresos que los presupuestos de la Generalitat destinen a los entes locales de Cataluña.

Las afirmaciones de la parte actora sobre la prohibición de doble imposición en materia tributaria revelarían una vez más la precipitada lectura que del texto estatutario ha realizado, pues el apartado recurrido no pretendería contener previsión normativa alguna en relación con la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas sobre materias imponibles gravadas por tributos locales, sino que, además, tras proclamar expresamente su art. 217, entre los principios rectores de las haciendas locales, el de suficiencia de recursos y el de autonomía, el art. 220 limita el contenido de la futura ley catalana de haciendas locales al desarrollo de los principios y disposiciones previstos en los preceptos recurridos; desarrollo que se llevará a cabo dentro del marco fijado por la Constitución y por la normativa estatal, lo que incluye tanto la Ley de haciendas locales como la LOFCA. En todo caso los reproches que la actora dirige contra esta futura Ley autonómica, además de resultar inútiles porque no se impugna el art. 220 en el que se prevé su aprobación por el Parlamento, adolecerían de un carácter preventivo que impide su consideración por este Tribunal.

Se destaca, igualmente, que el apartado 2 se inscribe en el marco de un precepto referido a la autonomía presupuestaria y de gasto de los gobiernos locales para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias y, asimismo, en el marco de un capítulo relativo a «las haciendas de los gobiernos locales», que, a su vez, se inicia con el art. 217, declarativo de los principios rectores de las haciendas locales, expresando además la obligación de la Generalitat de velar por el cumplimiento de tales principios. También sería digno de mención el art. 220.2, según el cual las facultades en materia de haciendas locales que se atribuyen a la Generalitat deben ejercerse con respeto a la autonomía local y oído el Consejo de Gobiernos Locales establecido en el art. 85.

Alega el Abogado del Estado que, a diferencia de los ingresos a que se refiere el último inciso del apartado 2 del art. 218, los que se contemplan en el art. 219.2 consisten en participaciones en tributos estatales y en subvenciones incondicionadas estatales, habiendo declarado al respecto este Tribunal que corresponde al legislador estatal regular a través de ley el sistema de participaciones de las entidades locales en los tributos del Estado mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de esa participación. En este sentido se manifiesta la STC 104/2000, de 13 de abril, en su FJ 5, y esta doctrina constitucional resultaría de aplicación tanto a los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en los ingresos del Estado, como a las denominadas subvenciones incondicionadas; y ello aunque no tengan una vinculación o afectación a una acción de fomento concreto, lo que no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto entre sus destinatarios. Al fin y al cabo, con o sin vinculación específica, dicha participación constituye una garantía de funcionamiento de la hacienda local dentro del conjunto de la hacienda general, lo que, en último término, significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido [STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b)].

Pues bien, continúa el Abogado del Estado, el art. 48.2 del Estatuto de 1979 establecía una regla análoga a la del impugnado actual art. 219.2, al prever que los ingresos consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirían a través de la Generalitat, «que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones». Sobre aquel precepto estatutario vino a recordar el FJ 3 a) de la STC 331/1993, de 12 de noviembre, lo declarado en la STC 96/1990, de 24 de mayo, que consideraba que dicho artículo no atribuye a la Comunidad Autónoma la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos del Estado, porque dicha participación constituye un elemento básico de la hacienda general que, como tal, incumbe regular al Estado en su condición de titular de la doble competencia, convergente aquí, sobre la hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1.14 y 18 CE). Aunque sí se deriva del precepto la competencia de la Comunidad Autónoma para distribuir entre los entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado.

El art. 223.2 de la propuesta de reforma estatutaria aprobada por el Parlamento catalán se refería a una distribución de ingresos de acuerdo «con los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en las normas con rango de ley a las que se refiere el artículo 111», remitiéndose de esta manera al marco estatal delimitador que definía la propuesta para el ejercicio por la Generalitat de las competencias atribuidas de forma compartida. Sin duda la modificación que sufrió el art. 111 influyó en el cambio de redacción del apartado 2 del art. 219, que introduce una considerable ampliación de los criterios estatales que deben ser respetados en la distribución de los recursos por la Generalitat. De este modo no sería admisible tachar la actuación de la Generalitat prevista en este precepto de irrespetuosa con la autonomía municipal, pues no existe disposición plena por su parte de los ingresos de los gobiernos locales, sino que se limita a percibirlos y efectuar una distribución entre los entes locales de su territorio respetando los criterios de distribución fijados por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde. En todo caso no bastaría para razonar la inconstitucionalidad de un precepto limitarse a criticar la técnica legislativa empleada.

Respecto a la impugnación dirigida contra el apartado 4 del art. 219 señala el escrito de alegaciones que no se aporta argumento alguno para fundamentarla. Dicho apartado se limita a marcar dos pautas que la Generalitat deberá atender a la hora de distribuir los ingresos de los gobiernos locales. Y la observancia de tales pautas, no sólo se predica por la misma LOFCA (art. 2.2), sino que, además, debe estimarse que forma parte de la tutela financiera que a la Comunidad Autónoma de Cataluña reconoce hoy el art. 218.5 del Estatuto y que persigue repartir tales ingresos atendiendo a las peculiaridades específicas de los entes locales de su territorio. Ahora bien, en ningún caso la atención a tales pautas, en la distribución de estos recursos supondría desconocer, cuando proceda, el respeto debido a los criterios de reparto estatales o bien la aplicación de los correspondientes criterios autonómicos. De esta forma el apartado 4 impugnado contribuiría a velar por el equilibrio territorial de la Comunidad Autónoma catalana y por la realización interna del principio de solidaridad, así como por el efectivo cumplimiento del principio de suficiencia de recursos de las haciendas locales. En todo caso la plena conformidad del art. 219.4 con el orden constitucional de competencias resultaría de lo señalado en el FJ 3 B) de la STC 331/1993, de 12 de noviembre, con ocasión de enjuiciar la constitucionalidad del Fondo de Cooperación Local creado por la Comunidad Autónoma catalana y que recoge el art. 219.1 del Estatuto.

En definitiva, concluye el Abogado del Estado que no se vulnera la competencia estatal sobre hacienda general del art. 149.1.14 CE en cuanto los preceptos del texto refundido de la Ley de haciendas locales (norma que, frente a lo que se afirma en la demanda, no tiene en su totalidad carácter de básico) dictados en ejercicio de la misma son respetados por las previsiones estatutarias impugnadas, que resultarían absolutamente conformes con la jurisprudencia recaída al respecto, invocada en el recurso, y tampoco se vulneraría la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, vulneración que, aparte de no fundamentarse, no se alcanzaría a comprender en qué medida podría haberse producido si los artículos impugnados no afectan en modo alguno a los preceptos estatales básicos contenidos en aquella ley dictados en ejercicio de la última competencia estatal señalada.

Finalmente se refiere el Abogado del Estado a la impugnación del último inciso del apartado 2 del art. 219, oponiendo que el razonamiento que ofrecen los recurrentes no concuerda en absoluto con el tenor del precepto. A su juicio nada puede objetarse al hecho de que el Parlamento catalán trate de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña al llevar a cabo la distribución de los recursos tributarios, pues la pretensión que aquí se recoge, y por la que se trata de conseguir que los criterios de distribución de los ingresos locales sean fijados por el Estado con cierto grado de flexibilidad, en orden a permitir al Parlamento catalán esa incidencia en la distribución de tales recursos, tendría mero carácter orientador. Por último se destaca cómo la actual redacción de este inciso limita a las subvenciones incondicionadas y a la atención a la singularidad del sistema institucional de Cataluña la pretensión de permisividad de los criterios de distribución estatales, frente a la amplia e ineludible exigencia de respeto que venía a imponer el art. 223.2 del proyecto de reforma aprobado por el Parlamento catalán.

120. Defiende en primer lugar el Gobierno de la Generalitat que la regulación constitucional sobre la financiación autonómica diseña un modelo principial donde caben múltiples opciones. Con carácter general, el sistema de financiación de los Estados compuestos puede articularse según un sistema de unión, de separación, o mixto. En el primero de ellos el poder central se reserva la titularidad exclusiva de la competencia para establecer y recaudar los tributos, transfiriendo después a los entes descentralizados unas determinadas cantidades de lo recaudado en función de las responsabilidades de éstos. En el segundo se distribuyen los tributos entre los diversos niveles de gobierno y cada uno de ellos ejerce en exclusiva la potestad normativa y de gestión sobre sus tributos.

La Constitución habría optado por un sistema mixto al contemplar la figura de los tributos cedidos, prever la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales y habilitar la posibilidad de delegación o colaboración de aquéllas en la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios del Estado. A pesar de que la concreción del modelo quedó muy abierta, al reconocerse un

amplio papel delimitador a los Estatutos de Autonomía y a la ley orgánica mencionada en el art. 157.3 CE, es la propia Constitución, en su art. 156 CE, la que reconoce a las Comunidades Autónomas autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, de acuerdo con los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Se hace notar, asimismo, el carácter potestativo con que se alude en la Constitución a la existencia de una ley orgánica, a la que no se atribuye la descripción de las competencias financieras, sino su ejercicio.

La vertiente competencial de la financiación autonómica y su significación como elemento esencial de la distribución territorial, continúa el Ejecutivo catalán, se realiza en el título VIII de la Constitución. Así se ha entendido siempre que las letras c) y d) del art. 147.2 CE incluyen la referencia a normas sobre hacienda, ingresos y gastos de la Comunidad Autónoma, por la explícita relación entre competencias y autonomía financiera contemplada en el art. 156 CE y por la propia atribución competencial en materias tan decisivas como la tributaria. En realidad el art. 156.2 CE contiene una referencia expresa a la regulación financiera de los Estatutos. Y, coherentemente con todo ello, los Estatutos han regulado desde el principio las haciendas autonómicas de acuerdo con lo previsto en la Constitución. Por otro lado la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se ha relacionado con su organización estatutaria en las SSTC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2; y 183/1988, de 13 de octubre, FJ 1.

Ni el principio de autonomía, ni los de coordinación y solidaridad –continúa el escrito de alegaciones– están perfectamente desarrollados en la Constitución, que no agota su regulación. Antes bien, ese agotamiento corresponde al legislador estatuyente, orgánico y ordinario. Así, por ejemplo, en el propio recurso se admite que el Fondo de Compensación Interterritorial del art. 158.2 CE no ha de ser considerado como el único instrumento de solidaridad. En realidad será el legislador quien decida si tiene o no tal carácter. La Constitución tampoco fija la graduación de los tres ejes de la financiación autonómica: impuestos propios, tributos cedidos y participación en los ingresos del Estado. Finalmente, la delegación de las funciones recaudatorias contemplada en el art. 156.2 CE se remite a lo que determinen las leyes y los Estatutos.

Para el Ejecutivo catalán la Constitución proclama los principios de autonomía financiera, solidaridad y coordinación, pero no fija instrumentos únicos para su realización. Estos principios habrán de combinarse en los textos legislativos, teniendo en cuenta que los dos últimos, en tanto que límites a la autonomía, no suponen igualdad de los ordenamientos autonómicos. A este respecto se citan, con reproducción parcial de las mismas, las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10; y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7. En materia de autonomía financiera se destaca la relevancia de la STC 96/2002, de 25 de abril, cuyo FJ 3 también se reproduce parcialmente. Como conclusión de lo expuesto se apunta que la Constitución diseña un sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas fundamentado en los principios contenidos en su título VIII. Sistema general que se asienta sobre los principios que a continuación se indican.

La Constitución no impone un modelo concreto, sino que admite varias soluciones y reconoce un amplio protagonismo a los Estatutos en la configuración del modelo final. Atribuye al Estado la competencia para establecer los elementos estructurales del sistema de financiación, en especial del sistema tributario (art. 149.1.14 CE), permitiendo la existencia de sistemas tributarios autonómicos (art. 157.1 CE). Prevé la posible existencia de una ley orgánica que coordine el sistema (art. 157.3 CE). Esta ley orgánica (LOFCA) remite a su propia interpretación armónica con los Estatutos. Reconoce el principio de autonomía financiera vinculado al ejercicio de las competencias autonómicas y condicionado por los de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE). Está abierta a una amplia participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de su sistema de financiación mediante las correspondientes previsiones estatutarias y las fórmulas de colaboración (arts. 156.2 y 157.3 CE), lo que comprende mecanismos bilaterales (vgr., para la cesión de tributos) y multilaterales (a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera). Finalmente, garantiza a las Comunidades Autónomas unos recursos sin fijar su atribución concreta ni su cuantía (art. 157 CE).

Seguidamente destaca el Gobierno de la Generalitat que la LOFCA y los Estatutos son las normas del bloque de la constitucionalidad que configuran el sistema de financiación, junto con la propia Constitución. Al respecto se alega que la posición relevante de la LOFCA en este sistema no permite ignorar el papel igualmente destacado de los Estatutos ni la singular relación entre aquélla y éstos, puesto que al Estatuto le corresponde regular las finanzas de la Comunidad Autónoma, la definición de sus ingresos y de su hacienda y la regulación de su presupuesto, entre otros, mientras que a la LOFCA le cumple articular un sistema general armónico de financiación autonómica. En consecuencia no se podría equiparar la previsión del art. 157.3 CE con otros supuestos en los que la propia Constitución (arts. 150.2 y 149.1.29) condiciona la competencia autonómica supeditándola a una ley orgánica estatal previa que la delimitará. En el caso del art. 157.3 CE la ley orgánica tiene carácter facultativo, habilitándose al legislador estatal para actuar en la configuración de las competencias financieras autonómicas si lo cree conveniente y, además, en relación con aspectos muy concretos, que plasman la regulación del ejercicio de competencias, mas no de las competencias financieras en sí mismas. Una vez que exista la LOFCA su coherencia con el Estatuto queda salvaguardada por las cláusulas que ambas normas incluyen.

Se alude seguidamente a los Estatutos como normas reguladoras de la financiación autonómica, poniendo de relieve que el art. 1 LOFCA remite a ellos en esta condición. Asimismo, en la disposicion final única de esta Ley Orgánica se establece la interpretación armónica del conjunto normativo que integran estos textos. En el caso del Estatuto ahora controvertido dicha armonía se preservaría expresamente en su art. 201, primero de los relativos a la financiación de la Generalitat. Consecuentemente el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de finanzas públicas se articula sobre la base de la relación entre la potestad estatal que deriva del art. 157.3 CE y la amplia competencia de las Comunidades Autónomas para definir el contenido de su propia autonomía en los Estatutos.

Por otra parte la representación del Gobierno de la Generalitat, tras recordar que la validez del Estatuto sólo puede plantearse en relación con la Constitución y no con otras normas, subraya que en el Estatuto y en la LOFCA concurre la voluntad del mismo legislador orgánico estatal. Asimismo señala que el Estatuto discutido mantiene el carácter institucional que le corresponde al tratar las normas sobre financiación, en línea de continuidad con el Estatuto de 1979, que ya contenía diversos preceptos sobre esta materia, como también hicieron los restantes Estatutos a los que sirvió de modelo. En este punto destaca el Ejecutivo catalán que el Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre preceptos estatutarios que contienen previsiones sobre financiación, refiriéndose siempre a ellos como regulación de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma llamada a regir sus instrumentos de financiación. Así se citan las SSTC 181/1988, de 13 de octubre, sobre tributos cedidos; 150/1990, de 4 de octubre, respecto de recargos sobre tributos estatales; y 116/1994, de 18 de abril, sobre presupuestos autonómicos.

Alega a continuación el Gobierno de la Generalitat que en el Estatuto no hay ruptura, sino perfecto equilibrio, entre los principios de autonomía financiera, solidaridad y coordinación. A su juicio los actores parecen pretender, al impugnar el art. 201.2, que el Estado administre la solidaridad interterritorial ilimitadamente y sin transparencia. El Gobierno catalán entiende que los principios enunciados en el art. 156 CE vinculan a todos los poderes, también al estatutario, y que de la misma forma que la solidaridad y la coordinación limitan la autonomía financiera, también ésta representa un límite para aquéllas; la solidaridad no es ilimitada porque los recursos no son ilimitados. Para articular adecuadamente este condicionamiento recíproco se postula la necesidad de incluir el principio de transparencia en las relaciones financieras del Estado con cada una de las Comunidades Autónomas, como ya se hace en la cuantificación de los flujos interterritoriales en muchos Estados de la Unión Europea. Paradigmático sería el caso de Alemania, cuyo Tribunal Constitucional Federal anuló en su Sentencia de 11 de noviembre de 1999 la regulación de los flujos de solidaridad por no cumplir los principios de equilibrio territorial contenidos en los arts. 106 y 107 de la Ley Fundamental. En nuestro país sería materialmente imposible que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre dicho equilibrio, porque, aunque esté recogido en el art. 138 CE como finalidad de la solidaridad, no existen datos oficiales suficientes.

El legislador, prosigue el Ejecutivo autonómico, dispone de un amplio margen para establecer los mecanismos de solidaridad y las variables de financiación, caras ambas de una misma moneda. Lo limitado de los recursos y esta estrecha conexión explicarían que, junto con el poder del legislador para establecer el sistema y los parámetros, exista también un alto componente de consenso y negociación, bien en instituciones multilaterales, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, bien de forma bilateral, como sucede con el acuerdo previo a la cesión de tributos.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la vertiente de ingresos de la autonomía financiera, especialmente sobre los mecanismos de financiación incondicionada. Para el Ejecutivo autonómico, cuando ha examinado la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial previsto como mecanismo de solidaridad en el art. 158 CE, no se ha llegado a pronunciar sobre si la opción del legislador cumplía efectiva y económicamente la finalidad de solidaridad, limitándose a analizar si la regulación del Fondo es jurídicamente posible ante

el texto de la Constitución y de la LOFCA. Éste sería el caso de la jurisprudencia sobre el concepto de «gasto de inversión» en el Fondo, establecida en la STC 250/1988, de 20 de diciembre, FJ 3, y reiterada en la STC 68/1996, de 18 de abril, donde se rechaza la existencia de una obligación derivada directamente de la Constitución que implique la financiación de la inversión nueva, y desvía esta financiación hacia las diversas opciones legislativas, que podrán incluir o no este aspecto concreto en alguno de los conceptos de ingreso. En el mismo sentido se han resuelto las ponderaciones para determinar el porcentaje de participación previsto en el art. 13 LOFCA y la determinación de cuál ha de ser el peso específico en el sistema de financiación del criterio de la insularidad, expresamente contemplado en el art. 138.1 CE (STC 68/1996, de 18 de abril), pues el Tribunal sería consciente de que la regulación constitucional deja un amplio margen para escoger la técnica más adecuada para cubrir los costes mayores o desequilibrios derivados del hecho insular, por lo que no entra a analizar las consecuencias económicas de la ponderación efectivamente realizada.

La jurisprudencia sobre los conceptos de ingreso autonómico y el respeto mostrado hacia el diseño del sistema de financiación quedan especialmente bien reflejados, a juicio del Gobierno catalán, en la STC 150/1990, de 4 de octubre, en la que el Tribunal también se pronuncia sobre la posible correspondencia entre el art. 150.3 CE, leyes de armonización y LOFCA, señalando que el art. 157.3 CE permite al Estado regular todo tipo de técnicas coordinadoras, lo que hace innecesario recurrir a lo previsto en el art. 150.3 CE.

En este amplio elenco de opciones legislativas se situaría el Estatuto impugnado, significándose que si existe autonomía financiera por el art. 156 CE, si la propia LOFCA reconoce el poder regulador de los Estatutos, con los que se 'armonizará', no puede considerarse inconstitucional cualquier previsión estatutaria al respecto, cualquier mínima opción legislativa hecha por el legislador estatuyente. Concretamente los propios recurrentes aceptarían la constitucionalidad de los principios proclamados en el art. 201.2, para luego negarles toda virtualidad al tachar de inconstitucionales los arts. 201.4 y 206, cuando no harían más que concretar mínimamente su sentido.

Entiende el Gobierno de la Generalitat que el art. 201.4 no vulnera el principio de solidaridad proclamado por el art. 138 CE, sino que lo respeta expresamente. En este sentido alega que el recurso se funda en una interpretación del precepto contraria a su literalidad y decididamente contra Constitutionem, poniéndose como ejemplo de un entendimiento asentado sobre silogismos distorsionadores del sentido del precepto el hecho de que uno de los argumentos utilizados para fundamentar la falta de solidaridad sea el de que otros Estatutos no contienen ninguna referencia a la no discriminación, siendo así que del art. 138.2 CE se deriva naturalmente que ninguna Comunidad Autónoma puede ser discriminada, aunque no se recoja expresamente en el texto estatutario, pues es el efecto lógico de la prohibición de privilegios.

La falta de contradicción del art. 201.4 con el art. 138.2 CE implicaría la correlativa falta de contradicción con el art. 2.1 c) LOFCA. Lo que prescribe el precepto estatutario es, para el Ejecutivo catalán, una prohibición de discriminación para Cataluña, tanto negativa como positiva, al tiempo que salvaguarda la necesaria aplicación de los criterios de solidaridad. Para determinar la existencia de discriminación la disposición adicional cuarta establece una serie de mecanismos y prevé la adopción de las pertinentes medidas correctoras. Por lo demás los argumentos empleados para sostener la inconstitucionalidad del art. 201.4 hacen referencia a su relación con los apartados 3 y 5 del art. 206 del Estatuto, entendiéndose que el art. 206.3 vulnera el art. 158.1 CE, cuando prácticamente lo reproduce. Además los actores consideran causa principal de inconstitucionalidad la introducción del concepto «esfuerzo fiscal similar», aunque se limiten a considerarlo poco preciso. Pretenderían ver en estos apartados del art. 206 una limitación estatutaria de la solidaridad contraria a la Constitución, derivada de las referencias a la finalidad de garantía de los servicios de educación, sanidad y otros sociales.

En esencia los recurrentes pretenden, a juicio del Gobierno catalán, que la solidaridad no tenga límites. Lo que no sería posible, toda vez que los recursos no son ilimitados, y si la solidaridad forma parte del sistema de financiación estará limitada por las variables que concurren en este sistema y regulada por las normas que lo ordenan (Constitución, Estatutos y LOFCA). Así un primer límite vendría dado por el principio de autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, tal y como resulta del art. 156 CE (así, STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 3). Para calcular esta suficiencia el legislador dispone de varios mecanismos de solidaridad, como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial del art. 158.2 CE, o el fondo de nivelación introducido en la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001.

Por otro lado se recuerda que los Estatutos han contenido siempre previsiones sobre mecanismos de solidaridad, como demuestra la lectura del art. 45.1 c) del Estatuto catalán de 1979. El propio Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la creación de un fondo autonómico de solidaridad financiado mediante el recargo sobre el IRPF en la STC 150/1990, de 4 de octubre, reconociéndose la evidencia de normas de solidaridad en los Estatutos de Autonomía, así como la existencia de normas financieras esenciales en dichos Estatutos.

Se apunta por el Gobierno de la Generalitat que la LOFCA también limita la solidaridad. Los criterios fijados en su art. 13.1 para negociar la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado habrían sido en la práctica los principales parámetros de solidaridad. Dichos criterios antes de su modificación eran «la relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto de la del resto de España» [art. 13.1 d)] y «los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras» [art. 13.1 e)], que han sido sustituidos por la diferencia entre las liquidaciones de tributos cedidos y los ingresos referidos a un año base, 1999 (art. 15 Ley 21/2001). Es decir, los flujos de solidaridad no quedan sólo en los mecanismos destinados a este fin, sino que, hasta la modificación de la LOFCA en 2001, dichos flujos eran introducidos en el cómputo para negociar la participación en ingresos del Estado de cada Comunidad Autónoma. Además la tradicional cláusula de garantía de mantenimiento de la financiación del año base perpetúa, en realidad, los parámetros iniciales de financiación.

Lo anterior lleva a la representación del Gobierno de la Generalitat a concluir que dicha solidaridad ha sido siempre mucho más de lo que realmente indican los instrumentos específicos, y que, además, no se ha cuantificado globalmente ni determinado a través de reglas objetivas, claras y precisas. Tras la modificación de la LOFCA se ha introducido el Fondo de Suficiencia, manteniéndose los demás instrumentos de solidaridad, reconociéndose en la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/2001 que este nuevo Fondo responde tanto al principio de suficiencia como al de solidaridad.

Un sistema territorial de financiación no transparente –continúa el escrito de alegaciones– produce efectos contrarios al equilibrio territorial. En nuestro caso así habría sido, generándose unos resultados que han sido declarados inconstitucionales en Alemania. Se trataría de flujos descontrolados de financiación pública hacia determinados territorios por un efecto no medido de «compensación solidaria indefinida». Paradójicamente el recurso pretende que se declare inconstitucional el cálculo y la objetividad que deben presidir los sistemas de compensación solidaria. En apoyo de sus tesis el Gobierno de la Generalitat aporta el documento titulado La problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, elaborado por el Departamento de Economía de la Generalitat de Cataluña en calidad de miembro del Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera y en respuesta al acuerdo adoptado por dicho Consejo el 7 de febrero de 2006. Este documento, que se considera importante, porque sería prueba de la participación y perfecta coordinación entre la financiación prevista para la Comunidad Autónoma de Cataluña y el establecimiento conjunto de un sistema de financiación acordado en el seno de un órgano multilateral, plantea y cifra económicamente los problemas actuales del sistema de financiación, analizando en qué se están concretando los grandes principios constitucionales, y, por último, aporta vías de solución y propuestas de acuerdo para avanzar hacia una mayor suficiencia de las haciendas autonómicas y transparencia y objetividad para conseguir una nivelación solidaria.

Lo expuesto lleva al Ejecutivo autonómico a concluir que no puede ser inconstitucional una norma que prohíbe la discriminación de una Comunidad Autónoma y que establece, complementariamente, la necesidad de estudiar la realidad del funcionamiento del sistema de financiación para observar si ello se produce a través de la combinación entre el propio 201.4 y la disposición adicional 4 EAC.

El Ejecutivo catalán defiende también la constitucionalidad del art. 206.3, que contiene una referencia expresa a la garantía de servicios prevista en la LOFCA. El esfuerzo fiscal, se alega, es un parámetro que ha estado presente en la LOFCA durante veinte años, afirmando el Gobierno de la Generalitat que el precepto impugnado recoge los avances normativos habidos en materia de solidaridad y, por ello mismo, coincide en buena parte con la LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001. Conforme a este precepto, tanto si la Generalitat aporta como si es receptora de recursos financieros, concurren tres notas: se vincula la aportación a la garantía de nivelación, con el fin de que los servicios mencionados en el art. 206.3 alcancen niveles similares en el conjunto del Estado, «los citados niveles serán fijados por el Estado» y el esfuerzo fiscal será uno de los índices de cálculo de la nivelación. En el recurso se hace hincapié en la primera y tercera notas, minimizando u olvidando que todo el precepto está condicionado a la determinación por el Estado de la nivelación que considere pertinente y a la definición del esfuerzo fiscal similar, es decir, el cálculo de la capacidad fiscal.

La finalidad de nivelación de los servicios referidos en el art. 206.3 sería coincidente con los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, por lo que no sería cierto que se trate de una restricción no prevista en el bloque de la constitucionalidad, como se sostiene de contrario. Así se destaca que el art. 158.1 CE hace referencia expresa a los «servicios públicos fundamentales», cuya concreción estatutaria implica por sí misma la inclusión en el bloque de la constitucionalidad. E, igualmente, se subraya que el art. 206.3 no restringe la solidaridad a tres sectores, pues el último («otros servicios sociales esenciales») es un tipo abierto y su inclusión descartaría cualquier contradicción con el art. 15 LOFCA, que sólo menciona la educación y sanidad. Además no se excluyen otras formas e instrumentos de solidaridad.

Los recurrentes se contradicen, a juicio del Gobierno catalán, al reprochar al precepto un vicio de inconstitucionalidad por su carácter estatutario y denunciar, al mismo tiempo, que no se incluyan en el propio Estatuto otros parámetros de financiación. Es evidente, en opinión del Ejecutivo, que el Estatuto puede y debe incluir normas de financiación, y que no puede ni debe incluirlas todas, como por ejemplo la cláusula de revisión general del art. 15.4 LOFCA.

Echan en falta los recurrentes la expresa asunción estatutaria del contenido del art. 4 de la Ley 21/2001, olvidando que se trata de un precepto incluido en una Ley ordinaria que regula temporalmente el sistema de financiación autonómico. A mayor abundamiento, no habría contradicción entre el art. 206.3 y el art. 4 de la Ley 21/2001. Para ilustrar este hecho señala el Gobierno de la Generalitat que en el fondo de cohesión sanitaria existe plena coincidencia, y, en los demás instrumentos, los criterios empleados denotan dificultad en la prestación de servicios (escasa densidad de población, renta relativa). Y, en todo caso, los niveles de garantía son fijados por el Estado, y no todo el sistema de financiación debe estar en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Sale al paso el Gobierno de la Generalitat de la queja consistente en la falta de reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera durante la elaboración del Estatuto, pues tal reunión se produjo el 7 de febrero de 2006, en la que radica el origen del documento La problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Sin perjuicio de recordar que el Estatuto ha sido aprobado mediante ley orgánica por las mismas Cortes Generales que aprueban y modifican la LOFCA, lo apuntado pondría de manifiesto que el Estatuto impugnado no se elaboró de espaldas a los instrumentos multilaterales de colaboración estatal y autonómica previstos en la LOFCA.

El concepto de esfuerzo fiscal similar favorecería a las Comunidades Autónomas con menos capacidad fiscal y evita privilegios. Se reprocha al Estatuto no definir este concepto, cuando lo inconstitucional hubiera sido definirlo, pues corresponde al sistema en su conjunto la fijación de la ponderación de esta variable. Es decir, el cálculo concreto de lo que deba ser considerado esfuerzo fiscal similar, o capacidad fiscal a considerar, podrá oscilar según las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas, quizás en un principio más acusadas y reduciéndose en el tiempo o sufriendo avatares coyunturales, lo cual influirá sin duda en los parámetros para calcular los intervalos de nivelación. Es la opción del legislador estatal la que está en juego, de acuerdo con la doctrina establecida en las SSTC 250/1988, de 20 de diciembre; y 68/1996, de 18 de abril.

La solidaridad prevista en el art. 206.3 –que, para el Gobierno catalán, no es la única posible en el sistema estatal de financiación y de aplicación de recursos financieros– se define en términos de garantía de prestación de servicios a un nivel similar, siempre que exista un esfuerzo fiscal similar. En realidad el criterio del esfuerzo fiscal beneficia a las Comunidades Autónomas con poca capacidad financiera, por cuanto garantiza en todo caso un nivel de prestación de servicios equivalente al del resto de las Comunidades Autónomas. Si se garantizase el mismo nivel de prestación de servicios con un esfuerzo fiscal no similar, sino sensiblemente inferior, estaríamos ante un privilegio prohibido por el art. 138.2 CE. Por otro lado sería normal que el Estatuto de Autonomía de Cataluña sea especialmente sensible al concepto de solidaridad, al ser la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma que tradicionalmente ha soportado el peso de la solidaridad con aportaciones netas.

El criterio del esfuerzo fiscal habría estado siempre presente en el sistema de financiación. Así, en el art. 13 LOFCA, hasta su reforma por la Ley Orgánica 7/2001, se hacía referencia al «coeficiente del esfuerzo fiscal» en el IRPF [art. 13.1 b)]. También en el art. 45.1 a) del Estatuto de Autonomía de 1979. Así pues, el criterio del esfuerzo fiscal habría sido uno de los factores decisivos, segundo en importancia después de la población, para marcar la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. Actualmente también se utiliza la capacidad fiscal para calcular el importe que corresponde a cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Suficiencia previsto en el art. 13 LOFCA. El Estatuto no estaría introduciendo novedad alguna a este respecto, sino que se limitaría a abogar por una mayor transparencia y ajuste de esta variable.

El indicador de capacidad fiscal actualmente vigente sería, en realidad, un mal reflejo de la capacidad real, tal como se pondría de manifiesto en el documento aportado por el Gobierno de la Generalitat. Por ello mismo también en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ya aprobada por el Congreso de los Diputados con el apoyo del Grupo Parlamentario en el que se integran los Diputados recurrentes, se pone de manifiesto la necesidad de tomar un indicador comparativo de la presión fiscal.

El art. 206.5 prevé la transparencia y la equidad en nuestro sistema de mecanismos de nivelación para atender a la solidaridad. El Estatuto, inspirándose en modelos próximos al nuestro donde se han enjuiciado los parámetros de equilibrio territorial, consideraría justo que el nivel de renta de su población se mantenga en la misma posición en el nivel de renta per capita antes de la nivelación. Lo inconstitucional sería lo contrario, tal y como consideró también el Tribunal Constitucional Federal de Alemania el 11 de noviembre de 1999. A este respecto el Gobierno de la Generalitat hace hincapié en que, analizando las cuestiones relativas a equilibrio territorial y privilegio, la Constitución es en gran parte coincidente con la Ley Fundamental alemana en lo referido a los grandes principios que deben regir la financiación de los entes territoriales.

Dicho esto se afirma que la entera impugnación del art. 206.5 sería preventiva, pues si existen diversas formas de desarrollarlo no se puede presumir que el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat y los del Estado se decantarán por una inconstitucional. Frente a esto el Gobierno de la Generalitat entiende que no puede ser inconstitucional avanzar hacia una concreción de la solidaridad que haga más transparentes los flujos de nivelación entre Comunidades Autónomas. Además la solidaridad no puede realizarse en perjuicio de quien la presta, porque no puede suceder que, después de realizarla, quien la reciba se encuentre en mejor situación que quien la brinda. Se trataría de un principio elemental, reconocido en otros Estados de la Unión Europea, como ilustra la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania antes citada. En ella se indica que la solidaridad en un Estado federal disminuye las diferencias, pero no las elimina. Lo contrario, no sólo sería injusto y un privilegio, sino que desincentivaría tanto a los territorios con menos capacidad fiscal, que verían cómo sus necesidades son siempre cubiertas por el Estado y por los otros territorios, como a los territorios con mayor capacidad, porque su mayor diligencia o esfuerzo fiscal de nada serviría, toda vez que al final quedarían equiparados a los otros territorios o, incluso, si se aceptara la tesis del recurso del Grupo Popular, en peor situación.

El art. 206.5 es, para el Gobierno catalán, coherente con lo antes afirmado y con la doctrina establecida en la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11. Y es que, admitir que una Comunidad Autónoma que recibe fondos de solidaridad pueda quedar en una situación comparativamente mejor que una Comunidad Autónoma que aporta fondos, sería claramente un privilegio económico para la primera, prohibido por el art. 138.2 CE.

La disposición adicional tercera del Estatuto también sería perfectamente constitucional. Todo el sistema de financiación previsto en la LOFCA, los Estatutos y las leyes de cesión, entre otras, regula ingresos autonómicos que constan como partidas presupuestarias de la Ley de presupuestos generales del Estado para ser aportadas a las Comunidades Autónomas. Dicho esto, no existiría contradicción entre el precepto estatutario y el art. 134 CE sobre el contenido de la Ley de presupuestos, pues la propia Constitución prevé la relación entre recursos autonómicos y estatales, remitiendo su articulación al bloque de la constitucionalidad, de modo que el Estatuto puede incidir en la Ley de presupuestos del Estado sin vulnerar la reserva constitucional a la que aluden los recurrentes. Es más, dicha incidencia resultaría particularmente plausible en atención a la especial naturaleza del Estatuto.

De otro lado la regulación de la inversión nueva sería tratada como una opción legislativa concreta para paliar una situación concreta perfectamente acreditada. Ha sido la toma en consideración de la evolución de la financiación per capita de Cataluña, por debajo de la media española, y el déficit acumulado de inversiones e infraestructuras a la luz de los arts. 40 y 138.2 CE lo que habría motivado la opción estatutaria. Una opción que se inserta en un contexto en el que la equidad no puede ser valorada con un instrumento aislado del sistema de financiación, sino de todos en su conjunto; ardua tarea económica que compete al legislador y que ya ha generado tensiones en torno a lo

que deba ser previsto en relación a la inversión, lo que ha resuelto este Tribunal determinando la existencia de múltiples opciones constitucionales al respecto. En este sentido se citan las SSTC 250/1988, de 20 de diciembre, cuyo FJ 3 se reproduce parcialmente, y 68/1996, de 18 de abril, en las que se viene a reconocer que la inversión nueva es un parámetro que no puede ser valorado independientemente en términos de solidaridad, sino que será el legislador quien opte por su inclusión a la vista de la solidaridad adquirida o garantizada mediante la totalidad de los instrumentos del sistema.

Por otra parte, en materia de financiación, los tratamientos específicos para paliar problemas también específicos de cada territorio son, precisamente, los elementos moduladores empleados hasta ahora para justificar fondos destinados sólo a algunas partes del territorio. Sería el caso de la inversión a través del Fondo de Compensación Interterritorial, que no reciben todas las Comunidades Autónomas, o la propia aceptación singular de la cesión de tributos.

El Gobierno de la Generalitat señala, por ello, que cada concepto de financiación actúa de forma distinta para cada Comunidad Autónoma. Así se vendría a reconocer en los criterios recogidos en el art. 16 LOFCA, entre los que figuran la población emigrada en los últimos diez años o la insularidad. A la vista de lo cual la utilización del producto interior bruto como índice objetivo a tener en cuenta para fijar la inversión del Estado en Cataluña por un período de tiempo concreto sería perfectamente coherente con el sistema de financiación en su conjunto, habida cuenta la relación entre el producto interior bruto y la necesidad de infraestructuras que sustenten esta variable económica.

Por tanto tendría plena cobertura constitucional que el legislador estatutario, suma de los legisladores estatal y autonómico, prevea paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión en infraestructuras, reconocido y documentado objetivamente, que se ha acumulado en Cataluña por causa de diversas disfunciones del sistema. Cumpliría con los cánones de racionalidad que responden a una finalidad legítima, como es la de compensar ese déficit de inversiones, tal y como queda documentado en el informe aportado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, debiendo ser calificada como una medida adecuada y no desproporcionada en aplicación de la doctrina sentada en la STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 3.

Frente a la impugnación de los arts. 201.3 y 210 y del último párrafo de la disposición adicional séptima se defiende por el ejecutivo catalán la perfecta constitucionalidad de la existencia de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de Cataluña. Aunque la Comisión Mixta haya ido cambiando de denominación, lo cierto es que ya figuraba en la disposición transitoria tercera del Estatuto de 1979, así como, con carácter general, en el art. 13 y en la disposición transitoria segunda LOFCA. La función de esta Comisión Mixta ha sido la de fijar una cifra inicial e inamovible de participación en los ingresos del Estado para cada Comunidad Autónoma; al principio bajo el método de coste efectivo de los servicios y, tras la Ley 21/2001 y la Ley Orgánica 7/2001, en relación con el Fondo de Suficiencia. Por otro lado la Comisión Mixta ha sido el instrumento a través del cual se ha acordado la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma (disposición adicional sexta del Estatuto de 1979 y disposición adicional séptima del Estatuto ahora controvertido).

La impugnación de las previsiones estatutarias sobre este órgano carece, a juicio del Gobierno de la Generalitat, de sentido y fundamento a la vista de la STC 181/1988, de 13 de octubre, que sancionó la constitucionalidad de la Comisión Mixta y su necesaria intervención en el proyecto de ley de cesión de tributos. En esta resolución el Tribunal formuló consideraciones de alcance general sobre la relación directa entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y lo que considera la exigencia de asegurar la necesaria coordinación entre la hacienda estatal y la solidaridad de todos los españoles que el art. 156.1 CE impone, vinculándolo con la Comisión Mixta. Dicho de otro modo, las Comisiones Mixtas, no sólo no han sido declaradas inconstitucionales, sino que el Tribunal ha entendido que, como mecanismo importante de coordinación, cumplen un papel esencial en el correcto funcionamiento del Estado. Precisamente por ello también la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye en su art. 181 una Comisión Mixta sustancialmente idéntica a la ahora discutida.

En opinión del Gobierno de la Generalitat resulta infundado partir de este órgano de coordinación bilateral, tradicional y expresamente declarado constitucional, para acuñar el término «soberanía financiera compartida», en sí mismo contradictorio. Es más, los propios preceptos impugnados componen un conjunto de previsiones sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en términos de participación, colaboración y coordinación, respetuosos con la Constitución y, en especial, con los principios que inspiran el sistema de financiación. Asimismo se subraya que no imponen nada al Estado, pues es éste, en cuanto colegislador del Estatuto, el que determina qué mecanismos de coordinación estima pertinentes.

Así los arts. 201.3 y 210 deberían entenderse conjuntamente y en el seno de una interpretación sistemática de las previsiones del título VI del Estatuto. Como fruto de esta labor se llegaría a la conclusión de que no cabe entender que el desarrollo de dicho título corresponde en exclusiva a la comisión mixta, sino sólo en el ámbito de las competencias que le atribuye el propio Estatuto (art. 210). Estas competencias se relacionan con el papel decisivo que hasta ahora han tenido las Comisiones Mixtas en el traspaso de competencias y su valoración, en la cesión de tributos y en la participación en los ingresos del Estado o Fondo de Suficiencia, entre otros supuestos. Por otro lado se afirma que en la demanda se realiza una interpretación totalmente inexacta tanto del art. 210.2 como de la legislación vigente que se aparta de la literalidad del precepto. De acuerdo con la doctrina constitucional antes referida y con la experiencia forjada durante la vigencia de los textos estatutarios la Comisión Mixta es un órgano donde el propio órgano y la Comunidad Autónoma afectada llegan a acuerdos sobre aspectos de la financiación de dicha Comunidad a través de una negociación, no de una imposición autonómica al Estado.

En lo referente al último párrafo de la disposición adicional séptima se subraya que su redacción coincide con la disposición adicional sexta 3 del Estatuto de 1979, cuya última versión trae causa de la reforma operada por la Ley 17/2002, de 1 de julio, de régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña. Al amparo de estos precedentes cobran pleno sentido las disposiciones adicionales octava, novena y décima del Estatuto, que fijan los porcentajes a ceder, como es tradicional.

Como conclusión el Gobierno de la Generalitat afirma que la existencia de órganos bilaterales en modo alguno puede ser considerada inconstitucional, sino todo lo contrario; tal y como ha reconocido la jurisprudencia constitucional son elementos esenciales para la necesaria coordinación y colaboración en el ámbito financiero entre Estado y Comunidades Autónomas. Así lo demostraría la regulación de este tipo de órganos en la Ley 30/1992 y, más específicamente, en la LOFCA. La función general de la Comisión Mixta estatutaria es la de concreción, aplicación, actualización y seguimiento del sistema de financiación, y también la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado (art. 210.1), adaptándose las atribuciones concretas a esta función general. Además su existencia no excluiría las relaciones multilaterales cuando corresponda (art. 210.1 in fine), en los cuales –especialmente, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera– la participación de la Generalitat de Cataluña está fuera de duda.

Tampoco tendría fundamento la impugnación de la disposicion final tercera, una norma enteramente organizativa que simplemente reafirma lo apuntado sobre la existencia de órganos bilaterales que venían desempeñando funciones parangonables a las ahora reguladas. En torno a la necesaria participación de las restantes Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración del Estatuto se resalta que el procedimiento de reforma del Estatuto estaba fijado en los arts. 152.2 CE y 56 del Estatuto de 1979, complementados por las Resoluciones del Presidente del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y del Presidente del Senado, cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional.

En relación con los arts. 204.1 y 4 y 205 se replica al alegato de la falta de reciprocidad significando que no hay ningún fundamento ni precepto constitucional del que pueda derivarse la extensión del principio de Derecho internacional de reciprocidad a las relaciones interestatales derivadas del título VIII de la Constitución (así, STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10). Serían los principios de solidaridad, cooperación y coordinación, consustanciales al Estado de las autonomías, como se ha afirmado en esta resolución, los que están presentes en el art. 204.

El Estatuto de Autonomía –continúa el escrito de alegaciones– establece los mecanismos e instrumentos de relación y participación de la Comunidad Autónoma con el Estado según el principio general de colaboración y como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, tal y como prevé el propio texto constitucional. De hecho también el art. 46.2 y 3 del Estatuto de 1979 contenía una regulación parecida a la aquí controvertida. Tanto la Constitución como el anterior Estatuto han previsto la gestión autonómica de cualquier tributo del Estado por delegación. Los artículos ahora discutidos contemplan dicha delegación para los tributos cedidos totalmente, por lo que no existiría inconstitucionalidad alguna.

Saliendo al paso de determinadas afirmaciones vertidas en el recurso se destaca que la cesión de tributos sigue requiriendo ley estatal de cesión, donde se fijará el alcance y condiciones de la cesión; igualmente que la cesión de tributos puede implicar cesión de facultades normativas sobre algunos de los elementos del tributo cedido, como expresamente se contempla en el art. 10.3 LOFCA, en el título II de la Ley 21/2001 y en cada una de las leyes autonómicas que asumen la cesión, y, por último, que la regulación y creación de la Agencia Tributaria catalana se atribuye a una ley del Parlamento porque es un órgano de la Generalitat, que sólo podrá gestionar tributos cedidos si media delegación estatal y aplicando las leyes de cesión de tributos.

Por otra parte la Comunidad Autónoma sigue vinculada a los principios de colaboración y lealtad institucional, de los que se desprenden deberes concretos, como los de facilitar información y prestar auxilio (arts. 4 Ley 30/1992 y 174 EAC). Además también en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía se contempla la creación de una Agencia Tributaria autonómica.

Finalmente se rechaza la existencia de contradicción entre el art. 205 y el art. 20.1 c) LOFCA. La asunción de la revisión económico-administrativa para los actos de la propia Administración tributaria implica que, si se produce la delegación de la gestión por parte del Estado, que, como se ha visto, está prevista en la propia Constitución, también el legislativo estatal deberá adaptar dicho precepto a las nuevas circunstancias de gestión, siendo el legislador estatal la instancia a la que compete delegar y modificar el Ordenamiento para adaptarlo a esa delegación; en este caso la norma a considerar es el art. 20.1 c) LOFCA, que remite las reclamaciones a órganos del Estado.

Los arts. 218.5 y 219.2 y 4 son, para el Gobierno catalán, perfectamente respetuosos con la autonomía local y con las competencias estatales. En realidad los arts. 218.5 y 219.2 son muy poco innovadores y prácticamente reproducen el art. 48 del Estatuto de 1979. En ambos textos estatutarios la tutela financiera sobre los entes locales se ha asumido teniendo como límite expreso la autonomía local, de modo que la alegación de inconstitucionalidad por vulneración de la misma iría en contra del tenor literal de los preceptos. A juicio del Gobierno de la Generalitat en el recurso se obvian las competencias en materia local de las Comunidades Autónomas, y en concreto las de la Generalitat de Cataluña, de forma que se reputa inconstitucional toda relación autonómico-local, de modo que no se acepta la ya existente tutela financiera sobre los entes locales (art. 48.1 del Estatuto de 1979) ni que la potestad legislativa autonómica pueda afectar a los entes locales, que, por otra parte, están sometidos a las leyes ordinarias, entre ellas las autonómicas. Sin embargo el Tribunal Constitucional ha reconocido esa competencia autonómica sobre los entes locales desde la temprana STC 84/1982, de 23 de diciembre (en especial, FJ 4). Con respecto a las haciendas locales también se ha reconocido la competencia de tutela tomando como fundamento el art. 48 del Estatuto de 1979 (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4).

Lo expuesto avalaría la posibilidad de que el art. 219.4 incorpore algunos de los criterios para la distribución de los recursos previstos en el art. 219.2, teniendo siempre presente que deben respetarse los criterios que fije la legislación del Estado respecto de la distribución de la participación en tributos y subvenciones incondicionadas de origen estatal. Se destaca, por fin, que la Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad, y así se deriva del propio Estatuto y está también dispuesto en el art. 2.2 LOFCA (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11).

El art. 218.2 sería respetuoso con la reserva de ley tributaria y la coordinación con la hacienda del Estado. El precepto autonómico contiene tres normas: la primera, de carácter general, que enuncia la competencia de la Generalitat en materia de financiación local, sólo indirectamente controvertida; la segunda determina que esa competencia «podrá» incluir la capacidad legislativa para establecer y regular tributos locales, y la tercera establece que la Generalitat fija los criterios de distribución de las participaciones a cargo de la Generalitat. Esta última fue expresamente confirmada por la STC 150/1990, de 4 de octubre, habida cuenta de que las Comunidades Autónomas pueden, y deben, velar por su propio equilibrio territorial, que incluye el principio de suficiencia, y, a tal efecto y en virtud de su competencia en materia local, pueden disponer recursos hacia los entes locales según los criterios constitucionales, estatutarios y legales que determine el ordenamiento autonómico.

Respecto de la segunda norma se destaca que el art. 218.2 no vulnera el principio de reserva de ley, porque en él no se prevé que la Generalitat pueda aprobar normas tributarias que no tengan rango de ley. Con apoyo en la STC 19/1987, de 17 de febrero, se afirma que la determinación de los elementos tributarios debe realizarse mediante ley, sin que el art. 133 CE impida que esa ley sea autonómica, pues se contempla esta posibilidad en su apartado 2, en concordancia con los arts. 152.1, 153 a) y 157.1 CE, que se refieren a las potestades legislativas autonómicas. Lo inconstitucional sería que fuesen los entes locales sin potestad legislativa quienes fijaran los elementos esenciales del tributo; el principio de reserva de ley queda garantizado con la ley autonómica.

Por lo demás el art. 218.2 atiende especialmente a la coordinación con la hacienda general al situar la posibilidad de establecer tributos locales en el marco de la Constitución y la normativa del Estado. Es decir, la competencia financiera para establecer tributos locales se vincula a lo que establezca la norma estatal, y no cabría mayor respeto del art. 149.1.14 CE cuando la propia norma estatutaria se autolimita en este sentido.

121. En primer lugar defiende el Parlamento de Cataluña, frente a la argumentación de los recurrentes –que, a su juicio, resulta falaz– que el sistema de financiación de Cataluña respeta los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, sin que parezca admisible que para aumentar el contenido de la autonomía financiera también deba ampliarse el contenido de sus límites. Se afirma que la cuestión a examinar es si el sistema de financiación que incorpora el nuevo Estatuto respeta o no los límites establecidos en la Constitución, análisis que corresponde realizar al Tribunal Constitucional (STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 2).

Ante los argumentos de los recurrentes, que se consideran erróneos, el Parlamento de Cataluña afirma que la Constitución establece un modelo abierto de financiación de las Comunidades Autónomas, razonando que el Estado autonómico no implica necesariamente un modelo homogéneo del conjunto de aquéllas, ni con respecto al nivel competencial ni en relación con los mecanismos de financiación. A pesar de la diferenciación del nivel competencial existente en el proceso de acceso a la autonomía, en el momento actual no habría ningún impedimento constitucional para que todas las Comunidades Autónomas puedan disfrutar del mismo techo competencial, lo cual implica que los requerimientos de financiación pueden ser bastante similares.

En este sentido se señala que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no se encuentra explicitado en la Constitución, sin perjuicio de que ésta establezca los principios fundamentales del modelo en su art. 156.1, que es la traducción, en términos de financiación, de lo que establece el art. 2 CE (autonomía; unidad, expresada en términos de coordinación; y solidaridad). Sobre esta base el sistema de financiación se habría construido a partir de dos modelos diferentes. Uno es el adoptado por el Estatuto catalán de 1979, en el cual se basa posteriormente la LOFCA para definir la financiación de «régimen común», y que tomaba como referencia los costes de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. El otro, adoptado por las Comunidades del País Vasco y de Navarra, conocido como sistema de concierto o de convenio económico, se establece en torno a los ingresos tributarios generados en el territorio de la Comunidad, y se relaciona con el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, garantizado por la disposición adicional primera de la Constitución. Los recurrentes olvidarían que esta disposición se remite al marco de la propia Constitución para la actualización del régimen foral, lo que, en términos de financiación, significa que el País Vasco o Navarra tienen un derecho específico al modelo, lo que no impediría que pueda extenderse a otras o a todas las Comunidades Autónomas. Esta sumisión al marco constitucional implicaría también que el modelo de concierto o convenio debe respetar los principios de coordinación y de solidaridad. Pues bien, nadie discute que este modelo es plenamente constitucional, pero, además, permite una mayor autonomía financiera para las Comunidades que lo disfrutan, incluso que la correspondiente a Cataluña una vez aprobado el Estatuto de 2006, sin que ello equivalga a una merma de la coordinación o de la solidaridad.

Continúa razonando el escrito de alegaciones que el sistema de concierto hace que las Comunidades que lo disfrutan participen en una proporción fija en las cargas del Estado, incluidos los mecanismos para hacer efectivo el principio de solidaridad, de manera que, si el nivel de renta del territorio es elevado, los recursos adicionales que se producen quedan en la misma Comunidad. En cambio en las Comunidades de régimen común de renta elevada en relación con el conjunto, como es el caso de Cataluña, la progresividad del sistema fiscal implica una participación progresiva en la financiación de los servicios de titularidad estatal, y también una participación mayor en la financiación de la solidaridad. Si esta carga es excesiva el ciudadano puede percibir una desproporción muy grande entre la presión fiscal y los servicios públicos que recibe a cambio, por lo cual las reivindicaciones relativas a una reforma del sistema de financiación se han incrementado en los últimos años. Bien es cierto que el modelo de financiación de régimen común ha ido evolucionando, de manera que se han introducido

determinados mecanismos que permiten una aproximación muy limitada al régimen concertado; sin embargo no serían suficientes para considerar que el modelo estaba constitucionalmente cerrado.

El Estatuto –continúa el escrito de alegaciones– habría podido optar, legítimamente, por un modelo similar al de concierto, pero ha desarrollado, a partir de la experiencia acumulada, un modelo nuevo, plenamente respetuoso con los principios de solidaridad y coordinación, que al mismo tiempo garantice la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, definida como la existencia real de la posibilidad de que la Comunidad pueda adoptar decisiones sobre la obtención de recursos económicos y, evidentemente, sobre el propio gasto. Posibilidad que no existe cuando la capacidad para intervenir en la determinación de los ingresos no es significativa con relación al volumen total de recursos de que dispone la Comunidad misma, ni tampoco cuando el margen de libre disposición del gasto no es significativo con relación al volumen total de éste. El concepto de autonomía financiera implica que los recursos de la Comunidad tienen que ser suficientes para cubrir las necesidades de gasto asociadas a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en cuestión, de manera que el principio de suficiencia es consustancial con el principio de autonomía. En este sentido la jurisprudencia constitucional ha definido la autonomía financiera como la plena disponibilidad de los ingresos, sin condicionamientos indebidos (entre otras, SSTC 150/1990, de 4 de octubre; y 237/1992, de 15 de diciembre). Y, aunque el Tribunal la definió en algún fallo más por relación a la vertiente del gasto público (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), la doctrina más reciente ha matizado esta afirmación, coincidiendo con la incorporación de los principios de suficiencia y corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación (STC 289/2000, de 30 de noviembre). La misma jurisprudencia se habría adaptado al carácter abierto y dinámico del sistema de financiación, lo que ha sido posible porque dicho sistema no está cerrado en la Constitución, sino que necesita desarrollarse en las otras normas que completan el bloque de la constitucionalidad y, en primer lugar, en los Estatutos, que sólo pueden enjuiciarse mediante su confrontación directa con el texto constitucional.

Un segundo grupo de razonamientos se dirige a demostrar que el Estatuto respeta plenamente el principio de solidaridad. En este sentido afirma el Parlamento que el desequilibrio territorial y la disparidad de dotación de capital público de que disponen las diversas Comunidades Autónomas sólo puede solucionarse a través de técnicas redistributivas que se engloban en el capítulo destinado a garantizar la solidaridad. Con esta finalidad el art. 157.1 c) CE establece, entre los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, las transferencias de un fondo de compensación (cuyo objetivo se define en el art. 158.2 CE) y otras asignaciones a cargo de los presupuestos generales del Estado. Y aun cuando el Tribunal ha manifestado que el objetivo de corregir desequilibrios territoriales no se agota con los instrumentos expresos en la Constitución (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), tal afirmación no implicaría que la solidaridad constituya un concepto ilimitado que confiera al Estado la capacidad para incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Lo que la Constitución establece es que la solidaridad es una carga del Estado que éste debe asumir respetando la autonomía financiera de los otros entes territoriales.

Argumenta la representación del Parlamento catalán que el Estatuto no establece límites a la solidaridad, sino que, respetándola, determina cuál es el margen de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, es decir, en qué términos y con qué límites el Estado puede incidir en la financiación de Cataluña sin alterar su nivel de autonomía. Ahora bien, en la medida en que la solidaridad es un principio que limita la autonomía financiera en virtud del art. 156.1 CE, el Estatuto necesita reconocer dicho principio, lo que no sería ninguna novedad: el art. 45 del Estatuto de 1979 ya determinaba cómo debía calcularse la aportación de Cataluña a la solidaridad interterritorial, siendo el porcentaje de participación en los ingresos del Estado el instrumento que permitiera hacer efectivos los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad, en la medida en que la fijación del porcentaje se tenía que negociar a partir de los criterios establecidos por el citado art. 45 en su apartado 1, entre los cuales se encontraban el esfuerzo fiscal y la renta por habitante, que son dos de los elementos que los recurrentes consideran contrarios al principio de solidaridad.

Los recurrentes –continúa el escrito de alegaciones– impugnan los arts. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta, y 206.3 y 5 como contrarios al principio de solidaridad. En cuanto al primero de ellos considera el Parlamento que los actores realizan una interpretación inadecuada para ponerlo en contradicción con el art. 138.2 CE, en el que se apoya, con lo que parecen pretender que la posibilidad de que la financiación de una Comunidad Autónoma implique efectos discriminatorios para la misma respecto de las restantes sea plenamente constitucional, lo que no sólo no parece razonable, sino que constituiría una verdadera aberración en el sistema constitucional. Frente a la argumentación del recurso se afirma que el precepto estatutario habla exclusivamente de «discriminación» sin calificarla, y que el principio de solidaridad se basa precisamente en una discriminación positiva, carácter que tiene lo establecido en el art. 206 del Estatuto, al igual que la previsión de que en el Fondo de Compensación Interterritorial sólo participen determinadas Comunidades Autónomas. Pues bien, la discriminación positiva no es un privilegio y, por el contrario, sí correspondería a un privilegio que, sin realizar un esfuerzo fiscal similar al de las restantes, una Comunidad Autónoma obtuviera mayores recursos de éstas para prestar sus servicios, lo que, se podría calificar de enriquecimiento injusto, aparte de discriminar a las otras Comunidades. Y esto es lo que el art. 201.4 querría evitar, remarcando que, en todo caso, se deben respetar los principios de solidaridad establecidos en el art. 206, es decir, que, justamente, la discriminación positiva que sustenta el principio de solidaridad no se incluye entre los privilegios. Así, para determinar si existe o no discriminación, se establecen los mecanismos de la disposición adicional cuarta, que demostrarían el carácter proporcional de la medida y su adecuación a la finalidad que la justifica. Respecto a esta disposición adicional se alega, finalmente, en cuanto a lo manifestado en la demanda, que la eventual publicación de balanzas fiscales no tiene trascendencia constitucional, y, en su caso, beneficia la transparencia en el modelo estatal de solidaridad. En este sentido se recuerda que las estadísticas realizadas por el INE no están contempladas en la Constitución, pero que sin ellas la planificación económica no sería posible.

Por lo que se refiere a la impugnación del apartado 3 del art. 206 se advierte del carácter marcadamente preventivo del recurso, pues si el esfuerzo fiscal similar no se configura adecuadamente, de forma que su aplicación devenga inconstitucional, será inconstitucional la norma que no lo haya configurado adecuadamente y no el Estatuto de Cataluña. Además se califica como curiosa la noción de «concreto» que utilizan los actores, ya que lo aplican a un concepto tan indeterminado como es los «otros servicios sociales esenciales», e incluso utilizan como canon de constitucionalidad, no ya la LOFCA, sino la Ley 21/2001 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, argumentación respecto de la que se considera que sobran los comentarios.

De otro lado se rechaza la afirmación de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera no se haya reunido durante el proceso de elaboración del Estatuto (lo hizo el 7 de febrero de 2006), mas, en cualquier caso, su falta de intervención no tendría relevancia constitucional, porque la reforma del Estatuto se ha tramitado conforme a lo que establece el art. 152.2 CE y, por remisión de éste, a lo determinado en el art. 56 del Estatuto de 1979, sin que la LOFCA pueda, en ningún caso, imponerse al precepto constitucional.

En cuanto al apartado 5 del mismo art. 206 se refiere el escrito de alegaciones nuevamente al carácter preventivo de los argumentos de los recurrentes, añadiendo que el hecho de que los conceptos utilizados por el Estatuto puedan no ser definidos en el sistema estadístico carece de entidad como argumento para juzgar la constitucionalidad de la norma, y, además, no sería del todo cierto, ya que la magnitud renta per capita es plenamente utilizada por el INE o por EUROSTAT. En suma, se volvería a juzgar al Estatuto por los resultados hipotéticos que su desarrollo pueda comportar.

De mayor calado se considera el argumento relativo a la posible merma del Fondo de Suficiencia ante la generalización de la regla del precepto en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que son contribuyentes netos al sistema de solidaridad. En primer lugar, se presume el déficit permanente de ciertas Comunidades Autónomas sin aportar ningún argumento que demuestre dicha afirmación. Por otra parte se hace hincapié en que la norma impugnada implica la transferencia efectiva de renta desde Cataluña a las Comunidades Autónomas que no lleguen al mismo nivel de renta que ella, nivel que constituye el límite de dichas transferencias, porque, de otro modo, lo que se produciría sería una transferencia efectiva de renta de una Comunidad con una renta disponible más baja a las Comunidades con renta disponible mayor, lo que entraría en contradicción con el art. 40.1 CE. En este sentido se remarca que en el modelo de financiación vigente los recursos finales de que disponen las Comunidades Autónomas no responden a ningún criterio de equidad, sino que son fruto de un procedimiento arbitrario. De hecho el resultado obtenido habría comportado que las Comunidades Autónomas con mayores recursos tributarios dispongan, una vez realizada la nivelación, de unos recursos per capita inferiores a la media y, al contrario, aquellas Comunidades con recursos tributarios inferiores a la media, se sitúan en mejor posición relativa, superando la media en la mayoría de los casos. Esta situación genera desincentivos en las Comunidades «contribuyentes», que partiendo de una buena situación relativa acaban disponiendo de unos recursos considerablemente por debajo de la media.

El problema no sería nuevo, y en los modelos de Estado con niveles de autonomías territoriales similares a la española, como Canadá o Alemania, la solución se corresponde con la que plantea el art. 206.5. En este sentido se recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional

Federal de Alemania de 11 de noviembre de 1999, sobre los criterios de perecuación en el sistema financiero de los Länder, en la que se llega a la conclusión de que el sistema de solidaridad debe reducir las diferencias pero no eliminarlas. Así pues –concluye el escrito de alegaciones–, el art. 206.5 garantizaría plenamente la solidaridad, que, en todo caso, no puede realizarse en perjuicio de quien la presta, y establece los mecanismos para asegurar que el sistema solidario no constituya un lastre insoportable al desarrollo económico, que, además, beneficia al conjunto del Estado.

Finalmente sorprende a la representación del Parlamento de Cataluña la laxitud que utilizan los recurrentes para establecer el canon de constitucionalidad del Estatuto, dejando constancia de que, al contrario de lo que pretende el recurso, admitir que una Comunidad Autónoma que recibe fondos de solidaridad pueda quedar en una situación comparativamente mejor que otra que aporta fondos constituiría claramente un privilegio económico para la primera, prohibido por el art. 138.2 CE.

Las siguientes alegaciones del escrito del Parlamento tienen por objeto la defensa de la constitucionalidad de la disposición adicional tercera, advirtiendo, ante todo, de que no se incardina en el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues, aunque tiene efectos económicos, éstos responden a la obligación del Estado de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos. Asimismo se objeta que la comparación que la demanda hace de la disposición impugnada con el FEDER [Reglamento (CE) 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999] no sería pertinente, pues éste forma parte de los Fondos Estructurales y tiene por objeto contribuir fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales. De esta forma la comparación se debería hacer entre el FEDER y el Fondo de Compensación Interterritorial, instrumento previsto expresamente en la Constitución, del que actualmente no participa Cataluña.

Mantiene el Parlamento que la medida que incorpora la disposición adicional tercera no es un privilegio, y recuerdan que la igualdad no se produce tratando de igual forma a todos los sujetos, sino tratando desigualmente las situaciones desiguales. A continuación realizan una exposición de la evolución del sistema de financiación autonómico, desde la fase de financiación transitoria, prevista en el Estatuto de 1979 (disposición transitoria tercera), en la que la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado se determinaba a partir del coste efectivo de los servicios transferidos y descontando la recaudación obtenida por los tributos cedidos (porcentaje de participación no fijado hasta 1982 y no aplicado hasta 1984), pasando por un sistema de reparto para las Comunidades de régimen común según un conjunto de factores variables demográficos y geográficos, así como de carácter redistributivo (acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986), hasta la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en los sistemas establecidos desde 1992, con asignación territorial de rendimientos tributarios, a la que se une la atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos en el modelo correspondiente al quinquenio 1997-2001. En estas líneas se profundiza en el modelo actual, al incorporar más recursos financieros y ampliar la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas.

A través de esta exposición se pretende demostrar que el sistema de financiación autonómico no habría tenido en cuenta que el crecimiento económico genera fuertes necesidades de gasto en infraestructuras productivas, de tal forma que si éstas no pueden ser cubiertas de forma automática por unos crecientes ingresos fiscales el crecimiento económico se traduce en unas mayores dificultades financieras. Por ello es especialmente importante que el Estado asuma también el papel que le corresponde en el desarrollo de dichas infraestructuras. Pues bien, sería sabido que las inversiones del Estado en Cataluña a lo largo de los 26 años de autonomía –con excepción del período de los Juegos Olímpicos de 1992– han sido inferiores a la media que le correspondería por número de habitantes, lo que, considerado conjuntamente con el deficiente sistema de financiación, que discriminaba los gastos de inversión y no garantizaba los recursos tributarios que permitieran abordarlos, generaría una situación de desigualdad objetiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña que es la que la disposición adicional tercera pretendería reconducir, para lo que establece un criterio objetivo (la participación en el PIB) significativo del crecimiento económico, y que, por tanto, determina también el incremento del gasto de inversión en infraestructuras productivas, y, al mismo tiempo, limita temporalmente su aplicación, lo cual sería absolutamente proporcionado y garantiza que el trato desigual para una situación desigual no se convierta en un privilegio.

La citada disposición adicional tercera tampoco infringiría –a juicio de la representación del Parlamento de Cataluña– el principio de reserva de ley presupuestaria, como afirman los recurrentes, que olvidarían que todos los recursos autonómicos provenientes de transferencias estatales figuran en el Presupuesto del Estado, que, incluso, realiza la recaudación de la mayoría de los tributos cedidos. En ello no existiría vulneración del art. 134 CE sobre el contenido de la ley de presupuestos, puesto que la propia Constitución prevé la relación entre recursos autonómicos y estatales remitiendo su articulación al bloque de la constitucionalidad. Además, si se pretendiera llevar a sus últimas consecuencias el planteamiento de los actores, el resultado impediría que los poderes públicos pudieran vincularse mediante compromisos de gasto futuro, e impediría con ello la posibilidad de establecer previsiones o planificaciones.

Argumenta el Parlamento de Cataluña que el Estatuto respeta el principio de coordinación con la hacienda estatal, al cual vincula el art. 156.1 CE la autonomía financiera, lo que, además, habría de relacionarse con una serie de competencias reservadas al Estado, como las relativas a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la hacienda general (art. 149.1.13 y 14 CE). Además el art. 157.3 CE permite al Estado regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, así como establecer las normas para resolver los conflictos que surjan y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades y el Estado.

Razona el escrito de alegaciones que el sistema de financiación autonómica implica una tarea muy importante de negociación política, y, así, ya el Estatuto de 1979 configuraba un sistema de negociación bilateral entre el Estado y la Generalitat (art. 45 y disposición transitoria tercera). Este modelo estatutario no fue invalidado por la LOFCA, sino que, al contrario, gran parte de su articulado es copia de las disposiciones establecidas en el Estatuto de 1979. En este sentido el art. 13 de aquélla afirma el carácter negociado del Fondo de Suficiencia y reserva la determinación de su valor inicial al Estado y a cada Comunidad Autónoma. No obstante la LOFCA creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano destinado a garantizar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la hacienda estatal, y lo configuró como un órgano de carácter consultivo y de deliberación sobre la coordinación de determinadas políticas, sobre la distribución de los instrumentos financieros establecidos por el art. 158 CE, sobre el método de cálculo de los costes de los servicios transferidos y, en general, sobre cualquier aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y del Estado que requiriese una actuación coordinada. Por tanto no diseñó al Consejo como un órgano de negociación ni como un órgano consultivo de carácter vinculante, pues las funciones que le atribuye el art. 3 LOFCA responden sólo a una actividad consultiva, mientras que la adopción del método de cálculo correspondía en cada caso a la Comisión Mixta entre el Estado y cada Comunidad Autónoma (disposición transitoria primera LOFCA). Y la constitucionalidad de esta Comisión Mixta y su intervención necesaria en el establecimiento del acuerdo de cesión de tributos fue reconocida en la STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7.

Los preceptos impugnados establecen un conjunto de previsiones sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en términos de participación, colaboración y coordinación que serían respetuosas con la Constitución y, especialmente, con los principios que inspiran el sistema de financiación. Tampoco podría aceptarse que el Estatuto imponga un modelo de relación al Estado al margen de éste mismo, ya que, por un lado, el Estatuto es aprobado también por las Cortes Generales, forma parte del Ordenamiento jurídico del Estado y éste debe ampararlo como consecuencia de su vinculación positiva a la Constitución.

Por otra parte los arts. 201.3 y 210 deberían entenderse armónicamente, en una interpretación sistemática, en el sentido de que el desarrollo de las previsiones contenidas en el título VI del Estatuto corresponde a la Comisión Mixta dentro del marco de competencias de ésta, detalladas en el propio art. 210. Se trataría, justamente de que las grandes decisiones sobre el desarrollo del sistema de financiación se establezcan en términos de negociación, con respeto de la lealtad constitucional, sin perjuicio de que la formalización de dichos acuerdos requiera la intervención de los órganos e instituciones que correspondan. Sería obvio, porque su posición en el sistema institucional así lo determina, que a dichos órganos e instituciones les corresponde también tomar decisiones en el ámbito del título VI del Estatuto, lo que conlleva que también deba considerarse plenamente constitucional el apartado 1 de la disposición final primera.

Por último se hace notar en el escrito de alegaciones que la redacción de la disposición adicional séptima, último párrafo, coincide con la de la disposición adicional sexta, apartado 3, del Estatuto de 1979, en aplicación del cual se produjo la STC 181/1988, de 13 de octubre, ya citada. Y, en cuanto a la disposición final tercera, siendo la previsión de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat plenamente constitucional, también lo sería la determinación relativa al plazo para su creación, así como a la extinción de la Comisión Mixta de valoraciones.

En el tercer grupo de alegaciones niega la representación del Parlamento de Cataluña que la LOFCA constituya un parámetro de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía, señalando, ante todo, que la afirmación de la demanda acerca de la existencia de un motivo de inconstitucionalidad de carácter general para todo el título VI sería incongruente con su petitum, en el que no se recoge esa impugnación general del citado título. Por otra parte pone de relieve que los recurrentes ignoran que la disposición final de la LOFCA prevé que sus normas se interpreten armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos, y que el Tribunal Constitucional ha manifestado que esa interpretación armónica resulta lógicamente obligada (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Considera que la negación por los demandantes de que los Estatutos y la LOFCA deban interpretarse armónicamente tendría una finalidad muy concreta en su discurso: la exigencia de una interpretación armónica impediría entender que la LOFCA sea un parámetro de constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, con lo que uno de los argumentos principales del recurso carecería de valor. Frente a ello se señala que tanto la LOFCA como el Estatuto se integran en el bloque de la constitucionalidad, por lo que la interpretación armónica resulta lógicamente obligada. Es más, el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero también es una norma del Estado, que debe reconocerla y ampararla como parte integrante de su Ordenamiento jurídico de acuerdo con el art. 147.1 CE. Por consiguiente no pueden contraponerse el Estatuto y la LOFCA.

A continuación el escrito de alegaciones se refiere a la autonomía financiera reconocida por la Constitución a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, y menciona la doctrina constitucional que conceptúa la hacienda privativa de aquéllas como una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2). Reiterando el examen de las previsiones del art. 157.3 CE, se apunta que éste establece una situación facultativa, de forma que, para completar la configuración de las competencias financieras autonómicas, se habilita al legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tendría dos importantes implicaciones: de un lado, las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la ley orgánica del art. 157.3 CE; de otro, dicha ley debe tener en cuenta el contenido de los Estatutos de Autonomía, que son las normas idóneas para establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, incluidas las financieras. De ello infiere el Parlamento que, en una eventual contradicción entre Estatuto y ley orgánica del art. 157.3 CE, si la regulación estatutaria se halla dentro de los límites establecidos por la Constitución, debe ceder la ley orgánica y, por lo tanto, cabría concluir que los Estatutos de Autonomía se pueden constituir en parámetro de constitucionalidad de la mencionada ley, pero ésta no puede serlo de los Estatutos. En este sentido se cita la doctrina sentada en la STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 9.

A continuación aborda el escrito de alegaciones el examen de los motivos concretos de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados.

a) En relación con el art. 201.4, ya se ha argumentado por qué este precepto no es contrario al art. 138.2 CE, de forma que, no sólo no contradiría al art. 2.1 c) LOFCA, sino que ambos tienen una misma finalidad y una lectura plenamente armónica.

b) Arts. 204.1 y 4, y 205, párrafo primero. Por lo que se refiere al apartado 1 del art. 204, se invoca el art. 156.2 CE para sostener que la previsión de la actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la recaudación, la gestión y la liquidación de recursos tributarios viene determinada en la misma Constitución como contenido posible de los Estatutos de Autonomía, de modo que la LOFCA no puede, en este ámbito, imponerse al Estatuto, al ser éste la norma llamada constitucionalmente para determinar el alcance de la competencia autonómica. La disposición adicional séptima del Estatuto establece los tributos que se ceden, si bien a esta previsión no le alcanza la categoría normativa del mismo, pues puede ser modificada mediante acuerdo entre los Gobiernos del Estado y de la Generalitat, tramitado por el primero como proyecto de ley, sin que tal modificación se considere modificación estatutaria. Esto implica que el alcance de la cesión de tributos forma parte del elenco de facultades que se deriva a la necesaria negociación política que rige el sistema, y será en este mismo ámbito, por tanto, donde se determinará la delegación de funciones. Esto significaría que lo dispuesto en el Estatuto es plenamente compatible con el art. 19.2 LOFCA.

Por otra parte el apartado 4 de este art. 204 no contradiría el art. 19.2 LOFCA, ya que la ley prevista en aquél no es una norma que establezca la regulación sustantiva del sistema tributario, sino la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, organismo que se integra en el autogobierno de la Comunidad, por lo que su creación y regulación están reservados a la Generalitat, de conformidad con el art. 148.1.1 CE y el Estatuto.

Finalmente se defiende la inexistencia de contradicción entre el primer párrafo del art. 205 y el art. 20.1 b) LOFCA, ya que la asunción de la revisión económico-administrativa contra actos de la propia Administración tributaria deriva de la delegación de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos. La regulación actual de la LOFCA parte del hecho de que la mayoría de los tributos cedidos son gestionados y recaudados por el Estado, y por eso el art. 20.1 c) de la LOFCA remite las reclamaciones a órganos del Estado. Pero si se produce la delegación de la gestión por parte de éste, prevista en la propia Constitución, también el legislador estatal deberá adaptar dicho precepto a las nuevas circunstancias de gestión.

c) Art. 206.3 y 5. El escrito de alegaciones se remite a lo argumentado anteriormente para sustentar la plena constitucionalidad del precepto en relación con el principio de solidaridad.

d) Arts. 201.3 y 210 y disposiciones adicionales séptima (último párrafo), octava, novena y décima. En primer lugar se remite la representación del Parlamento de Cataluña a lo argumentado anteriormente sobre la constitucionalidad de los arts. 201.3 y 210 y del último párrafo de la disposición adicional séptima.

En cuanto a las disposiciones adicionales octava, novena y décima, trae a colación la anterior explicación de la evolución histórica del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, reflejado en las modificaciones de la disposición adicional sexta del Estatuto de 1979, para entrar en el examen de la inconstitucionalidad que el recurso imputa a la regulación estatutaria por su oposición a la LOFCA. Sobre esta argumentación se aduce que plantea de nuevo una contraposición entre Estatuto y Estado, olvidando que el Estatuto forma parte del Ordenamiento jurídico estatal y que en su aprobación han participado las Cortes Generales. Es decir, el argumento de los recurrentes implicaría criticar que las Cortes Generales hayan establecido un mandato obligándose a sí mismas y que el Estado ordene al propio Estado cómo debe regular sus competencias.

Se afirma que, en lo que aquí interesa, la competencia del Estado a partir del art. 157.3 CE es de regulación del ejercicio de las competencias financieras, no de determinación de los recursos autonómicos, que se concretan necesariamente en el Estatuto, porque se trata de competencias (tal como lo establece el mismo art. 157.3 CE), y, de conformidad con el art. 147.2 d) CE, los Estatutos deben incluir las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución. Ello implicaría que el Estatuto sea la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que se difiera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior; ley que es debida porque lo dispone el Estatuto, de acuerdo con la Constitución.

Como último punto dentro de las alegaciones referidas al título relativo a la financiación, defiende el Parlamento de Cataluña que el Estatuto garantiza la autonomía financiera local. Recordando que ya se ha argumentado en profundidad sobre la constitucionalidad de las normas estatutarias sobre gobierno local, se señala, no obstante, que los arts. 218.5 y 219.2 reproducen prácticamente la redacción del art. 48 del Estatuto de 1979. Subraya el Parlamento que en el primero de aquellos preceptos la tutela financiera autonómica sobre los entes locales se prevé con referencia expresa al límite de la autonomía local contemplado en el texto constitucional, lo que otorgaría a la impugnación de los recurrentes un carácter preventivo. Además se recuerda que el art. 148.1.2 CE establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre las funciones que correspondían a la Administración del Estado sobre corporaciones locales, y entre dichas funciones se encontraba la tutela financiera de los entes locales, función que, en la medida en que no implica un control de oportunidad sobre los ámbitos reservados a la autonomía local, se ajusta perfectamente a la Constitución. Por esa razón el Estatuto, al igual que el de 1979, podría asignar constitucionalmente dicha competencia a la Generalitat.

Por otra parte el tenor literal del art. 219.2 no permitiría entender que se vulneren la autonomía local o las competencias del Estado. Sobre este extremo se argumenta que los recurrentes tienen una concepción antiautonómica en materia de gobiernos locales, pues no admiten la tutela financiera de los mismos ni que las leyes del Parlamento de Cataluña puedan regular ningún aspecto de la vida local, a pesar de que el

Tribunal Constitucional ha reconocido en distintos pronunciamientos la competencia de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales (entre otras, STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4).

En distinto plano, y frente al argumento principal dirigido contra el art. 218.2, se contrapone que este precepto no vulnera el principio de reserva de ley porque en él no se prevé que la Generalitat pueda aprobar normas tributarias que carezcan de tal rango. Se afirma que los demandantes basan sus apreciaciones en una jurisprudencia que, justamente, se produjo en casos en que la determinación de elementos esenciales del tributo se dejaba a disposición de los entes locales, los cuales no tienen potestad legislativa. Conforme a la STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 5, la determinación de los elementos tributarios debe realizarse mediante ley, sin que el art. 133 CE excluya que ésta pueda ser autonómica, en la medida en que puede deducirse que lo prevé expresamente su apartado 2, en concordancia con los arts. 152.1, 153 a) y 157.1 CE, que contempla las potestades legislativas autonómicas.

Tampoco se considera admisible una interpretación que reconduzca la ley tributaria a la ley estatal en función de que la Constitución reconoce al Estado la potestad originaria para establecer tributos (art. 133.1 CE). Abordando la precisión del alcance de lo que significa esa potestad tributaria originaria se descarta, ante todo, la concepción que identificaba el poder tributario del Estado con la «soberanía tributaria», según la cual se distinguía entre «potestad originaria», atribuida al Estado, y «potestad derivada», que correspondería a otros entes públicos en la medida en que les fuese atribuida por el propio Estado. Sin embargo la Constitución no permitiría mantener esta concepción, porque la obligación de los contribuyentes se establece directamente en su art. 31 en términos que limitan el poder tributario en cualquiera de sus manifestaciones, lo que implicaría que no existe una «potestad tributaria originaria» anterior y superpuesta a la propia Constitución, y porque ésta establece un modelo territorial en función del cual se debe distribuir la potestad tributaria. La mención del art. 133.1 no implica, por tanto, que la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas tenga carácter derivado, sino que se produce una posición de preferencia de la potestad tributaria del Estado en relación con la de los otros entes territoriales, sin que en ningún caso dicha preferencia pueda llegar a suprimir o anular la potestad tributaria de éstos, porque el art. 133.2 se constituye como una garantía institucional de su existencia.

Además las Comunidades Autónomas, al disponer de potestad legislativa, cuentan con un margen de autonomía tributaria formal muy superior a las corporaciones locales, porque estas últimas sólo pueden establecer tributos o decidir sobre su regulación si han sido habilitadas explícitamente por una ley que, al mismo tiempo, debe determinar los elementos esenciales de los tributos locales o, en su caso, sus límites sustantivos. No se puede olvidar que las corporaciones locales, como Administraciones públicas, están sujetas a la ley y al Derecho, quedando sometidas a las leyes estatales o a las autonómicas en función de las que sean aplicables a partir del principio de competencia. Y la ley autonómica garantiza, con la misma fuerza que la ley estatal, el cumplimiento de la reserva de ley.

Se hace hincapié en que el art. 218.2 respeta especialmente las competencias estatales en materia de hacienda general, al determinar de forma potestativa la posibilidad de establecer tributos locales, en el marco de la Constitución «y la normativa del Estado», por lo que no parece posible mayor respeto del art. 149.1.14 CE, cuando la propia norma estatutaria se autolimita en este sentido.

Finalmente el escrito de alegaciones considera avalada la constitucionalidad del art. 219.4 por la jurisprudencia mencionada más arriba. La previsión del precepto se derivaría necesariamente de lo dispuesto en el art. 142 CE, pues, si se tiene en cuenta que lo que debe nutrir las haciendas locales son los tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, y que en todo caso lo que debe garantizarse es la suficiencia financiera, es lógico que para establecer los criterios de participación en los ingresos estatales o autonómicos se deba tomar en consideración la capacidad fiscal de cada corporación local, pues en otro caso se produciría un desequilibrio territorial contrario a la propia Constitución.

Título VII (De la reforma del Estatuto) [arts. 222.1, letras b) y d), y art. 223.1, letras d) e i)].

122. Alegan los demandantes que, si bien los arts. 147.3 y 152.2 CE remiten a los Estatutos la regulación de su reforma, tanto esos preceptos como otros artículos de la Constitución establecen límites que no se han respetado en este título VII del Estatuto.

Así, el artículo 222.1 b) y d) limita la intervención de la Cortes Generales a la ratificación de las reformas de los títulos del Estatuto que no afecten a las relaciones con el Estado. Ahí radicaría su inconstitucionalidad, pues el art. 147.3 CE dispone que la reforma de los Estatutos requerirá, «en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales». Y también habla de «aprobación» el art. 81.1 CE. Por el contrario el Estatuto sólo prevé la aprobación de las Cortes Generales en la reforma regulada en su art. 223.1 b). Al utilizar el término «ratificación» el Estatuto devaluaría gravemente la función de las Cortes Generales, que quedarían privadas de la facultad de modificar la propuesta de reforma. Se crearía, en definitiva, un nuevo tipo de ley: Ley autonómica ratificada por las Cortes Generales, sobre la que éstas no podrían ejercer plenamente su potestad legislativa como representantes del pueblo español (art. 66.1 CE). Una vez más, se concluye, el Estatuto pretendería también aquí ocupar el papel que la Constitución asigna a las leyes del Estado.

De otro lado la letra d) de este art. 222.1 sería inconstitucional, en cuanto permite a la Generalitat someter a referéndum las reformas del Estatuto sin autorización ni convocatoria estatales, como exigen los arts. 149.1.32 CE y 62 c) CE, respectivamente, y resulta de la Ley Orgánica a la que se remite el art. 92.3 CE.

Por su parte el art. 223.1 d) sería inconstitucional por prever también una mera ratificación de las Cortes Generales, siendo trasladables las razones antes expuestas, si bien las consecuencias del precepto son menos graves en la medida en que la negativa a ratificar da lugar a un procedimiento que permite una mayor intervención de las Cortes Generales.

Finalmente el artículo 223.1 i) se impugna en cuanto permite a la Generalitat convocar el referéndum y sustituye la autorización del Estado por un acto que no equivale a tal. El precepto ofrecería alguna diferencia respecto del art. 222.1 d), pues la autorización del referéndum se entiende implícita en la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, pero ello no bastaría para evitar la inconstitucionalidad. Primero, porque no cabe entender implícita la autorización en un acto que tiene otro significado y que no procede del Gobierno, a propuesta de su Presidente, que es el órgano que constitucionalmente debe autorizar; segundo, porque la convocatoria sólo puede hacerla el Rey.

123. El Abogado del Estado contesta a las cuestiones planteadas por el recurso agrupándolas en razón a la materia impugnada, que se refiere, por un lado, a la intervención de las Cortes y, por otro, a la convocatoria de referéndum, no sin antes señalar que es la propia Constitución la que, en sus arts. 147.3 y 152.2, se remite a los propios Estatutos para la regulación de su procedimiento legislativo de reforma, lo que no excluye que se intente entroncar la materia con otros preceptos constitucionales.

Por lo que hace a la intervención de las Cortes Generales, alega el representante del Gobierno que el art. 222 tiene como antecedente el art. 57 del Estatuto de 1979, que articulaba un procedimiento más sencillo de modificación estatutaria cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Generalitat y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. En tal caso, si las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se abriría el trámite siguiente de la consulta popular. En el nuevo Estatuto el procedimiento es idéntico; la única diferencia consiste en que las materias cuya reforma puede ser abordada por el cauce de este art. 222 quedan más exactamente definidas por la remisión a una parte del articulado del propio Estatuto (títulos I y II). Pero, desde el punto de vista del procedimiento, no se encuentra diferencia alguna: si las Cortes, en el trámite de consulta a las mismas, se declaran afectadas por la reforma, se pasa al procedimiento establecido en el art. 223, que es la norma cuya comparación con el artículo precedente motiva la objeción de constitucionalidad propuesta en la demanda. La comparación no podría presentarse como exponente de una reducción de las funciones de las Cortes Generales en el caso del art. 222.1 b), ya que depende de éstas exclusivamente que la tramitación siga a partir de dicha declaración por el cauce del art. 223. Por tal razón la objeción que se hace a los dos preceptos por el empleo de la expresión «ratificación» en lugar de «aprobación» habría quedado reducida a una cuestión semántica, en cuanto, en todo caso, es imprescindible para la aprobación de una reforma estatutaria la intervención decisoria de las Cortes Generales. La equivalencia entre estas expresiones resultaría del propio Estatuto (art. 223.2) e incluso de la propia Constitución, que en su art. 151.4 se refería a un «voto de ratificación» por los plenos de ambas Cámaras. Habría que pensar que la aprobación de una reforma estatutaria está integrada realmente por varias aprobaciones, por lo que, para evitar la triple repetición de una misma palabra, el texto emplea expresiones distintas. En cualquier caso la ratificación de las

Cortes no representaría otra cosa que la indicación de la inexcusabilidad del propio trámite, que implica de la misma manera la posibilidad de su desaprobación, o, dicho en la terminología del Estatuto, su no ratificación.

La misma objeción al art. 221.1 b) termina por extenderse al art. 223.1 d), aunque se diga que en este caso los efectos son menos perjudiciales o menos perversos. De manera general no se considera válida por el Abogado del Estado una argumentación que impute como defectuosa consecuencia de la aprobación de un texto el que tras la aprobación se sustraiga a las posibilidades de rectificación o de negociación por parte de quien ya lo ha aprobado. Por otra parte tampoco sería aceptable afirmar que el procedimiento diseñado por el Estatuto implica una merma de las facultades de examen y control de las Cortes Generales, o del debido estudio por sus miembros. Habría que tener en cuenta que el art. 223.1 d) remite el régimen del voto de ratificación a lo que dispongan los Reglamentos parlamentarios respectivos. En una palabra, las Cortes Generales tienen la facultad tanto de aprobar o desaprobar las reformas estatutarias que se propongan como de regular el trámite a través del cual hayan de tomarse estas decisiones.

En relación con la convocatoria de referéndum el Abogado del Estado se limita a recordar que el texto del anterior Estatuto, en su art. 57.3, contenía la misma redacción que el texto impugnado. De este modo parecería algo obvio que, cumplida la tramitación de una reforma estatutaria en su fase estatal, mediante un acto de aprobación, se entienda implícita la autorización para la convocatoria de referéndum. No se argumenta por los recurrentes en qué podría fundarse una intervención del Gobierno en la que fuera reconocible un contenido propio y acaso divergente de lo acordado por las Cortes Generales aprobando un texto legal tan sólo pendiente del referéndum.

124. El Gobierno de la Generalitat sostiene que los reproches de inconstitucionalidad vertidos en la demanda responden a una lectura sesgada, incompleta y asistemática del título VII del Estatuto, con olvido de lo dispuesto en los arts. 147.3 y 152.2 CE y en el art. 56.3 del Estatuto de 1979, cuya aplicación ha regido la última fase de la tramitación de la reforma del Estatuto ahora impugnado. El Ejecutivo catalán defiende la plena habilitación constitucional del procedimiento de reforma y recuerda que los AATC 44 y 45/2005, de 31 de enero; y 85/2006, de 15 de marzo, apelando al reenvío que la Constitución hace a los Estatutos para regular el procedimiento de su reforma, han negado que la misma tuviera que seguir el procedimiento previsto en la Constitución para su aprobación inicial.

El Gobierno de la Generalitat alega que los arts. 222.1 b) y d), y 223.1 d) no restringen la intervención de las Cortes Generales en la reforma, habida cuenta de que admiten una lectura acorde con la Constitución y respetuosa con las potestades de las Cortes Generales. No sería cierto, a su juicio, que se limite la función de las Cortes Generales a una simple ratificación o rechazo in toto de la propuesta de reforma. Conforme al art. 222.1 b) existe una consulta previa a las Cortes Generales para que éstas manifiesten si se ven o no afectadas por la reforma. Caso de que la respuesta sea positiva el procedimiento a seguir será el del art. 223, según resulta de la previsión contenida en el art. 222.1 c), cuya existencia habrían ignorado los recurrentes, que ni tan siquiera lo mencionan. Es decir, la intervención de las Cortes Generales emitiendo el voto de ratificación al que se refieren dichos apartados b) y d) depende directa y exclusivamente de una decisión previa de las propias Cortes, que pueden libremente optar por dar a la reforma la tramitación ordinaria prevista en el art. 223. Tampoco habría restricción en el art. 223.1 d), que explícitamente se remite a los Reglamentos parlamentarios.

La previsión de dos procedimientos de reforma distintos guardaría semejanza y razón de ser con la regulación de los arts. 56 y 57 del Estatuto de 1979. Concretamente la previsión de un procedimiento ordinario (art. 223) y otro simplificado (art. 222) se explicaría porque este último se refiere sólo a la reforma de aspectos que tienen relevancia únicamente en el orden interno y en el sistema institucional de esta Comunidad Autónoma, sin afectar a su relación con el Estado, correspondiendo la última palabra sobre el concreto procedimiento a seguir a las Cortes Generales, en cuya mano está decidir en qué casos se sienten afectadas al entender que la reforma afecta a esa relación de la Comunidad Autónoma con el Estado. La intervención de las Cortes Generales prevista en los preceptos estatutarios recurridos expresaría también la concurrencia de su voluntad en la reforma del Estatuto, pues no sería más que una de las modalidades que puede adoptar la aprobación por las Cortes Generales exigida por el art. 147.3 CE. Concretamente, la ratificación prevista en el Estatuto se atribuye al mismo sujeto y de acuerdo con las exigencias de mayorías del art. 81.2 CE, en uso de la habilitación contenida en los arts. 147.3 y 152.2 CE.

Los arts. 222.1 d) y 223.1 i) no eluden, para el Gobierno autonómico, la necesaria autorización estatal para la convocatoria del referéndum. En primer lugar, de la ausencia de una mención expresa al respecto en el art. 222.1 d) no podría deducirse su disconformidad con el art. 149.1.32 CE, pues el silencio del precepto estatutario obliga a integrar su significado con los preceptos de la Constitución y, por tanto, a obtener autorización estatal para poder realizar la convocatoria de referéndum. A su vez el art. 223.1 i) prevé que la autorización se incluya en la ley orgánica aprobatoria de la reforma del Estatuto. Siendo legítimo que el estatuyente hubiera optado por otra solución, como la postulada por los recurrentes, la adoptada no es, para el Gobierno catalán, contraria a la Constitución, bastando con reparar en que si las Cortes Generales han aprobado la reforma del Estatuto la convocatoria del referéndum es obligatoria conforme a lo dispuesto en el art. 152.2 CE, de forma que la autorización para proceder a la convocatoria sería un puro acto debido para culminar el procedimiento y no podría ser negada bajo ningún concepto.

Por su parte los arts. 222.1 d) y 223.1 i) no vulneran, a juicio del Gobierno catalán. los arts. 62 c) y 92.3 CE al atribuir la convocatoria de referéndum a la Generalitat de Cataluña en lugar de al Rey. El art. 62 c) CE no contiene una necesaria reserva al Rey de la convocatoria de todos y cada uno de los procesos de referéndum, sino sólo de aquéllos en los que así se establezca en la Constitución. Si así fuera, el art. 92.2 CE, en materia de referéndum consultivo, sería redundante. Además, si hubiera que deducir esa reserva absoluta, ésta también abarcaría a los de ámbito municipal, conclusión absurda y contraria a la Ley Orgánica 2/1980 y a la legislación de régimen local.

La convocatoria –continúa el escrito de alegaciones– la expide el máximo representante del Estado en el ámbito territorial donde se celebra la consulta. En consecuencia la misma lógica indicaría que un referéndum que ha de celebrarse únicamente entre los ciudadanos de una Comunidad Autónoma para aprobar la reforma de su Estatuto debe corresponder a quien ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella (art. 152 CE), es decir, en este caso, al Presidente de la Generalitat. La atribución al Rey de la convocatoria de otros procedimientos de referéndum en la Ley Orgánica 2/1980 es fruto de la libre opción del legislador orgánico, tan legítima como la plasmada en el art. 56.3 del Estatuto de 1979, que ya residenció esta facultad en la Generalitat de Cataluña. Incluso tras la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980 el propio legislador estatal reiteró, en el Estatuto de Autonomía de Galicia, el criterio plasmado en el Estatuto de Cataluña de 1979.

Finalmente se apunta el paralelismo con la sanción y promulgación de las leyes [art. 62 a) CE]. Siguiendo la misma lógica que para la convocatoria del referéndum, también aquí el legislador estatuyente habría entendido que esta reserva al Rey se refiere sólo a las leyes del Estado y no a las aprobadas por la Comunidad Autónoma y ha incluido en los Estatutos preceptos que confieren al Presidente de la Comunidad Autónoma la sanción y promulgación de las leyes de su respectiva Comunidad.

125. Para defender la constitucionalidad del art. 222.1 b) y d) el Parlamento de Cataluña describe la regulación del procedimiento de reforma, recordando, en primer lugar, que los arts. 147.3 y 152.2 CE remiten a los propios Estatutos la regulación de sus procedimientos de revisión y que los límites que establecen son escrupulosamente respetados en el texto impugnado. A ello se añade la referencia a los AATC 44 y 45/2005, de 31 de enero; y 85/2006, de 15 de marzo, que, apelando al mencionado reenvío constitucional, han negado que la reforma tuviera que seguir el procedimiento previsto en la Constitución para su aprobación inicial.

Afirma la representación del Parlamento de Cataluña que el Estatuto vigente establece una distinción entre reformas de los títulos I y II y cualquier otra reforma. Para el primer caso se establece un procedimiento en el que la intervención de las Cortes, si libre y voluntariamente lo deciden, puede quedar limitada a la mera «ratificación» [art. 222.1 b) y d)]. Si existiera disconformidad se sigue un procedimiento más complejo, que implica la constitución de una comisión mixta paritaria para formular de común acuerdo una propuesta conjunta, por el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Más aún, si no se consiguiera el común acuerdo, se seguiría el procedimiento ordinario establecido por los respectivos reglamentos parlamentarios [art. 223.1 g)]. Para justificar este procedimiento se señala en el escrito de alegaciones que en los títulos I y II se regulan temas que son competencia exclusiva de la Generalitat y que, en principio, pueden no afectar a las Cortes Generales, en cuyo caso éstas actuarán más como espectadoras y garantes que como negociadoras. No obstante, si se consideraran afectadas, la propuesta de reforma debe ser objeto del proceso de negociación. Se recuerda, además, que la mera ratificación ya se incluía en el Estatuto de 1979 (art. 57) y a nadie se le ocurrió tacharla de inconstitucional. Y es que esa

inconstitucionalidad sólo podría producirse si no se reconociera a las Cortes Generales la facultad de intervenir, decisoria y decisivamente, en el proceso, pero no por la mayor extensión de la regulación.

Asimismo se refiere el escrito de alegaciones a los objetivos que motivaron la inclusión de los títulos I y II en el Estatuto, que se mantiene en el proceso de ratificación propuesto para la modificación, que, además, pone de relieve la confianza que el Parlamento tiene en las Cortes Generales, en la medida en que el procedimiento de reforma, no sólo se deja abierto a la intervención consociativa de aquéllas, sino que deja la llave decisoria siempre y exclusivamente en sus manos, y no en la del Parlamento de Cataluña, que sólo puede retirar la propuesta si alcanza a entrever que la decisión final de las Cortes puede resultar negativa para la Generalitat.

A partir de esta exposición critica el Parlamento las afirmaciones de los recurrentes acerca de que el procedimiento del art. 222 no deja opción a las Cortes, en cuanto ignoran lo dispuesto en la letra c) de dicho precepto, que remite al procedimiento consociativo del art. 223 e). Además tanto el art. 222 como el 223 permiten que las Cortes Generales opten por no participar en la reforma y acepten la propuesta del Parlamento catalán, y, en cualquier caso, queda recogida casi literalmente la dicción del art. 147.3 CE.

En relación con el art. 223.1 d) la representación del Parlamento considera que el recurso no distingue suficientemente entre la necesaria garantía del respeto a las minorías en los procedimientos parlamentarios y la constitucionalidad. En este sentido, se señala que el precepto discutido, no puede considerarse en sí mismo inconstitucional, porque se remite al Reglamento de la Cámara para la fijación de las condiciones y requisitos de la ratificación, de modo que en él habrá de estar la garantía del procedimiento. Se apunta, además, que son diversos los procedimientos parlamentarios para cuya tramitación o aprobación bastan las mayorías absolutas, sin olvidar que, en general, las leyes se aprueban por mayoría simple, debiendo recordarse que, según el Tribunal Constitucional, las mayorías reforzadas deben ceder, cuando no tengan fundamento o razón suficiente, frente a la mayoría simple, que es la opción constitucional preferencial (como simple obiter dicta, se citan, entre otras, las SSTC 146/1993, de 29 de abril; 127/1994, de 5 de mayo; y 155/2005, de 9 de junio).

De otra parte se argumenta que la remisión del art. 147.3 CE a los Estatutos para establecer sus procedimientos de reforma, respetando determinadas condiciones, avalaría tanto la ratificación como la enmienda, siempre que se expresen mediante una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales.

Por lo demás el hecho de que una propuesta de reforma estatutaria no obtenga el apoyo del primer grupo de la oposición del Parlamento español, y que tampoco vea acogida sus tesis por la mayoría de la opinión pública, resultaría un gravísimo problema y una muy peligrosa confrontación política; mas es ésta una cuestión que no puede abordar ni debe resolver la justicia constitucional.

A propósito de los arts. 222.1 d) y 223.1 i), y ante la que se considera lectura errónea del primero de ambos preceptos, afirma la representación del Parlamento que el silencio sobre la autorización del referéndum por el Estado no implica que esta autorización no haya de darse, sino que, simplemente, no reitera lo que ya establece el art. 149.1.32 CE, a cuyas prescripciones se sujetará, obviamente, el referéndum. No se niega que el precepto cuenta con una redacción deficiente, con excesivos sobreentendidos, lo que, no obstante, no exigiría declarar su inconstitucionalidad, sino interpretarlo desde una lectura sistemática y armónica que lleve a concluir que quiere decir lo mismo que el art. 223.1 i).

En cuanto a este último precepto defiende el escrito de alegaciones su literal coincidencia con el art. 56.3 del Estatuto de 1979, sosteniendo que, si las Cortes aprueban la reforma, la convocatoria de referéndum es obligatoria, siendo impensable que aquéllas, después de aprobar una reforma estatutaria, nieguen la convocatoria de referéndum para culminar el proceso. Por tanto es lógico y coherente que la aprobación de la ley orgánica de reforma incluya la autorización para convocar el referéndum, entendimiento que parece el más razonable como expresión de la continuidad del proceso de reforma.

También niega el escrito de alegaciones que el Jefe del Estado deba convocar necesariamente todos los referéndums, pues el art. 62 c) CE le reserva la facultad de convocarlos sólo en los casos en que la Constitución lo prevea expresamente, como sucede en el supuesto del art. 92. La consideración de que tal reserva es absoluta se supone que también abarcaría a los procesos de ámbito municipal, algo absurdo que ni la Ley Orgánica 2/1980 ni la legislación de régimen local han contemplado. Así pues la convocatoria debe expedirla el máximo representante del Estado en el territorio donde se formula la consulta, por lo que si ésta ha de celebrarse únicamente entre los ciudadanos de una Comunidad Autónoma para aprobar la reforma en su Estatuto debe corresponder a quien ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella, es decir, al Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 152 CE). Sobre esta cuestión se recuerda que fue la Ley Orgánica 2/1980 la que atribuyó con carácter universal al Monarca la facultad de convocar referéndum, sin venir derivada ni exigida directamente por la Constitución, y que, por tanto, puede ser excepcionada por el Estatuto en cuanto a la convocatoria de los referéndums estatutarios. En este sentido tanto el art. 56.3 del Estatuto de 1979 –que no podía ser modificado por la Ley Orgánica 2/1980– cuanto el art. 56.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia excepcionaron para las respectivas Comunidades las previsiones de la Ley Orgánica 2/1980, al igual que el Estatuto impugnado. Y este conjunto de circunstancias revelaría claramente que la reserva que la Constitución formula a favor de la ley orgánica para regular el referéndum ha sido entendida de forma sistemática e integrada con el reenvío que también hace la Constitución a los Estatutos para regular el procedimiento de su reforma. Así la especificidad de los Estatutos regulados por los arts. 151 y 152 CE y la relación del Estatuto con las leyes orgánicas específicas constituirían los argumentos para defender que la especificidad de la autorización y convocatoria del referéndum decisorio de los ciudadanos para la aprobación del Estatuto y sus eventuales reformas puede incluirse en el propio Estatuto, norma especial respecto al referéndum estatutario que desplaza a la norma general. Por lo demás si la Carta Magna se lee con mentalidad integrativa y autonomista no habría obstáculo constitucional para entender que las Cortes Generales, cuando autorizan a la Generalitat la convocatoria del referéndum sobre el Estatuto, lo encomiendan a la presidencia de ésta.

126. Suplico: a) Por lo expuesto, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad, «con el alcance que se expresa en los fundamentos» del recurso, de los siguientes preceptos del Estatuto:

Del preámbulo, los siguientes párrafos:

«El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat».

«El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

El Estatuto se fundamenta en el «ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno».

Del título preliminar: art. 2.4, art. 3.1, art. 5, art. 6 (apartados 1, 2, 3 y 5), art. 7, art. 8 y art. 11.

Del título I: art. 15, art. 20, art. 21.1 y 2, art. 33, art. 34, art. 35, art. 36, art. 37, art. 38, art. 41.5, art. 50.4 y 5, y art. 52.

Del título II: art. 71.1 y 6, art. 76 (apartados 1, 2 y 4), art. 78.1, art. 80.1 y 3, art. 82, art. 83.1, art. 84.2 y 3, art. 86.5, art. 90 y art. 91.

Del título III: art. 95 (apartados 1, 2, 4, 5 y 6), art. 96 (apartados 1, 2, 3 y 4), art. 97, art. 98.1 y 2, art. 99.1, art. 101.1 y 2, art. 102, art. 103, art. 105, art. 106 y art. 107.

Del título IV: art. 110, art. 111, art. 112, art. 114.5, art. 115, art. 117 [apartados 1 a) y b), 2, 3, 4 y 5], art. 118 [apartados 1, 2 y 3], art. 120, art. 121 [apartados 1 y 2 a)], art. 122, art. 123, art. 125, art. 126.2, art. 127 (apartados 1, 2 y 3), art. 128 [apartados 1 a) y d), y 3], art. 129, art. 131, art. 132.1, art. 133, art. 134.2, art. 135, art. 136 a) y b), art. 138, art. 139.1, art. 140 [apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 7 a), b), c) y d)], art. 141.2, art. 142.2, art. 144.5, art. 146 [apartados 1 a) y b)], art. 147 [apartados 1 a), b) y c)], art. 148.2, art. 149.2 y 3, art. 150, art. 151, art. 152, art. 154.2, art. 155 [apartado 1 b)], art. 157, art. 158.3, art. 160 [apartados 1 a), b), c) y d), y 3], art. 161, art. 162 (apartados 1, 2 y 3), art. 163 c), art. 166 [apartados 1 a), 2 y 3], art. 169.2 y 3, art. 170 [apartados 1 d) e i), y 2], art. 171 c) (apartado 2), art. 172 y art. 173.

Del título V: art. 174.3, art. 176.2 y 3, art. 180, art. 182 (apartados 1, 2 y 3), art. 183, art. 184, art. 185.1, art. 186 (apartados 1, 2, 3 y 4), art. 187 (apartados 1, 2 y 3), art. 188, art. 189.2 y 3, art. 191.1, art. 195, art. 198, art. 199 y art. 200.

Del título VI: art. 201.3 y 4, art. 204.1 y 4, art. 205 (primer párrafo), art. 206.3 y 5, art. 210, art. 218.2 y 5, y art. 219.2 y 4.

Del título VII: art. 222.1 [letras b) y d)] y art. 223.1 [letras d) e i)].

De las disposiciones adicionales: segunda, tercera, cuarta, séptima (último párrafo), octava, novena, décima y decimotercera.

De las disposiciones finales: primera (número 1), segunda y tercera.

Por otrosí se solicita que el Tribunal acuerde la tramitación prioritaria y urgente del presente recurso, dadas las siguientes circunstancias extraordinarias concurrentes, a saber: que la norma impugnada forma parte del bloque de la constitucionalidad en los términos del art. 28 LOTC; que su entrada en vigor implica la adaptación y modificación de un amplio número de leyes; que la resolución de este recurso tendrá carácter modélico respecto a otros procesos de reforma estatutaria en curso y sobre la concepción del Estado de las Autonomías plasmado en la Constitución. Por nuevo otrosí se interesa, además, que se recabe del Parlamento de Cataluña, del Congreso de los Diputados y del Senado el expediente de elaboración, tramitación y aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2007, de 19 de julio, incluyendo los Diarios de Sesiones en los que consta el debate parlamentario, y dar traslado a los recurrentes para que puedan, en su caso, completar sus alegaciones en el trámite procesal correspondiente.

127. El Abogado del Estado interesa que se dicte en su día Sentencia desestimatoria del recurso.

128. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña solicita que, previos los trámites procesales oportunos, se dicte Sentencia en la que, desestimando el recurso de inconstitucionalidad formulado, se declare que los preceptos impugnados del Estatuto de Autonomía de Cataluña resultan plenamente conformes con la Constitución Española.

129. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña concluye interesando una Sentencia desestimatoria en su integridad del recurso de inconstitucionalidad.

130. Mediante otrosí, en sus respectivos escritos de alegaciones, registrados con fechas 20 y 21 de noviembre de 2006, las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, respectivamente, solicitaron la acumulación de recurso de inconstitucionalidad núm. 8675-2006 al presente recurso, con el fin de que se procediera a su tramitación y resolución conjunta. Tal pretensión de acumulación al presente recurso se hizo extensiva por las citadas representaciones procesales a los recursos núms. 8829-2006, 9330-2006, 9491-2006, 9501-2006 y 9568-2006, ya formulada al presentar en cada uno de ellos los correspondientes escritos de alegaciones.

Por providencia del Pleno del Tribunal de 28 de febrero de 2007 se acordó oír a las partes personadas en relación con la indicada solicitud de acumulación. Mediante Auto núm. 261/2007, de 24 de mayo, se acordó denegar las acumulaciones interesadas.

131. El 31 de mayo de 2007 tuvo entrada un escrito del Comisionado de los Diputados recurrentes en el que realiza distintas consideraciones sobre el ATC 261/2007, y solicita que se dé a su recurso tramitación urgente y prioridad sobre cualquier otro presentado con posterioridad.

Por providencia de 19 de junio de 2007 el Pleno acordó unir a las actuaciones el referido escrito y hacer entrega de copia del mismo a las partes personadas.

Por escritos ingresados en este Tribunal el 3 de julio de 2007 y el 9 de julio de 2007, el Abogado del Estado y el Abogado de la Generalitat de Cataluña, respectivamente, exponen sus consideraciones sobre el escrito trasladado.

Por providencia de 12 de julio de 2007 se acordó unir a las actuaciones ambos escritos y tener por realizadas las manifestaciones contenidas en los mismos.

132. El 22 de junio de 2007 el Abogado del Estado presentó un escrito en el que compara los preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, impugnada en el presente recurso, y los del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, que refleja la igualdad o semejanza entre ambos. Suplica que se dé traslado del escrito a la parte actora y a las demás partes personadas, a fin de que la representación de los Diputados recurrentes manifieste si mantiene la impugnación de todos los párrafos del preámbulo y preceptos que figuran en la súplica de la demanda de inconstitucionalidad o, por el contrario, desiste parcialmente de alguno de ellos.

Por providencia de 12 de julio de 2007 el Pleno acordó unir a las actuaciones el referido escrito y hacer entrega de copia del mismo a las partes personadas, sin más trámite. Para su constancia en los autos, los Magistrados don Roberto García-Calvo Montiel y don Jorge Rodríguez -Zapata Pérez expresaron su discrepancia con la providencia, entendiendo que la petición del Abogado del Estado debió ser rechazada de plano.

El 30 de julio de 2007 la representación del Parlamento de Cataluña presentó un escrito en el que realiza una serie de consideraciones acerca de la similitud entre la norma objeto del presente recurso y la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Solicita que el Tribunal valore la aplicación de la norma del art. 22 LEC en concordancia con el art. 80 LOTC y que se dé traslado a la parte recurrente por si desiste de su impugnación.

133. El 31 de julio de 2007 tuvo entrada escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña por el que, al amparo del art. 286 LEC, expone la existencia de hechos nuevos de relevancia acaecidos con posterioridad a la preclusión del plazo de alegaciones concedido. Solicita que se tenga por desaparecido el interés procesal de los recurrentes en lo que se refiere a la impugnación de numerosos preceptos similares a los contenidos en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo y Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, aprobadas con los votos de los Diputados firmantes del presente recurso de inconstitucionalidad. Subsidiariamente se solicita el emplazamiento en el presente procedimiento de los Parlamentos y órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas de Islas Baleares, Andalucía y Aragón.

Por providencia de 12 de septiembre de 2007 el Pleno acordó unir a las actuaciones los escritos presentados por la representación legal del Parlamento de Cataluña y por la representación legal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y hacer entrega de copia de los mismos a las partes personadas, no habiendo lugar a lo que en ellos se solicita.

Mediante escrito registrado el 24 de noviembre de 2007 la representación de la Generalitat de Cataluña formuló recurso de súplica contra la providencia de 12 de septiembre de 2007. Tras los trámites pertinentes el Pleno dictó el ATC 468/2007, de 17 de diciembre de 2007 por el que acuerda desestimar el recurso de súplica.

134. Por Acuerdo de 16 de abril de 2010, la Presidenta del Tribunal Constitucional, al haber quedado en minoría la posición mantenida por la Magistrada Ponente Excma. Sra. doña Elisa Pérez Vera, haciendo uso de las facultades que le otorga el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con el art. 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, designó como nuevo Ponente al Excmo. Sr. Vicepresidente don Guillermo Jiménez Sánchez.

135. La ponencia elaborada por el Excmo. Sr. Vicepresidente don Guillermo Jiménez Sánchez fue retirada en el Pleno celebrado el día 19 de mayo de 2010, al no contar con suficientes apoyos. Ese mismo día, la Excma. Sra. Presidenta del Tribunal, haciendo uso de las facultades que le confieren los arts. 15 y 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, adoptó el acuerdo de asumir la ponencia del recurso.

136. A la vista del resultado del proceso de deliberación y votación, y tomando en consideración la propuestas formuladas por varios Magistrados en relación con la posibilidad de articular un nuevo sistema de votación, mediante otro Acuerdo de 19 de mayo de 2010, la Excma. Sra. Presidenta del Tribunal abrió un trámite de consulta con el objeto de oír la opinión al respecto de quienes en el presente recurso de inconstitucionalidad integran el Colegio de Magistrados.

Finalizado dicho trámite, el día 31 de mayo de 2010, la Excma. Sra. Presidenta del Tribunal Constitucional, al amparo de los arts. 15 y 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Consitucional y del art. 254.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, adoptó Acuerdo sobre el sistema de votación en el presente recurso de inconstitucionalidad en el que se articulaba un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos que hubieran de hacerse, así como un método de resolución de los supuestos de discordia.

137. Mediante escrito registrado el día 26 de mayo de 2010 el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, al amparo del art. 286 LEC, expone la existencia de hechos nuevos de relevancia para este recurso acaecidos con posterioridad a la preclusión del plazo de alegaciones concedido y que revelarían, en opinión de esta parte, que la actual composición del Pleno del Tribunal Constitucional (con cuatro de sus miembros con el mandato caducado desde hace más de dos años y cinco meses y una vacante no cubierta) no reúne las condiciones exigidas por la Constitución para ejercer las funciones jurisdiccionales que tiene encomendadas. Por ello, solicita al Tribunal que tenga por instada la abstención o inhibición del actual Pleno y acuerde declinar la competencia para la resolución del presente recurso a favor del Pleno cuya composición se ajuste a lo previsto en la Constitución, así como que los miembros del Tribunal cuyos nombramientos hayan ya cumplido el periodo de nueve años fijado en la Constitución se abstengan de participar en la deliberación y resolución de la inhibición y declinación de competencia solicitadas.

El día 27 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, en el que, al amparo del art. 4.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional solicitan que este Tribunal se declare incompetente para continuar, entre otros, con la tramitación del presente proceso constitucional y acuerde su suspensión hasta que se haya producido la sustitución de los miembros cuyo mandato está caducado y de la vacante existente. Subsidiariamente, se solicita la suspensión del procedimiento hasta que se produzca el nombramiento y toma de posesión de los Magistrados que han de sustituir a aquellos cuyo mandato ha finalizado.

Mediante sendas providencias dictadas el día 27 de mayo de 2010, el Pleno acordó unir a las actuaciones los escritos presentados por la representación legal de la Generalitat de Cataluña y por la representación legal del Parlamento de Cataluña, no habiendo lugar a lo solicitado en los mismos en virtud de lo dispuesto en el art. 17.2 LOTC.

A través de dos escritos registrados el 7 de junio de 2010 tanto la representación de la Generalitat de Cataluña como la del Parlamento de Cataluña formularon recurso de súplica contra las providencias de 27 de mayo de 2010. Tras los trámites pertinentes, el día 23 de junio de 2010 el Pleno dictó Auto por el que acordó desestimar los recursos de súplica.

138. El día 10 de junio de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, en el que al amparo del art. 286 LEC, expone la existencia de hechos nuevos de relevancia para este recurso acaecidos con posterioridad a la preclusión del plazo de alegaciones concedido y que revelan que el Tribunal podría cambiar el procedimiento de resolución del recurso, optando por adoptar decisiones parciales sobre distintas partes del mismo. De ser así, y de forma subsidiaria a la petición de abstención formulada en los escritos de 26 de mayo y 7 de junio de 2010, se solicita del Tribunal que acuerde limitar los efectos de la recusación del Excmo. Sr. don Pablo Pérez Tremps, estimada por el ATC 26/2007, de 5 de febrero, a la deliberación, votación y fallo de los preceptos impugnados cuyo contenido dispositivo pudiera tener relación directa con la materia de los trabajos científicos que dieron lugar a que en su momento se apreciara la causa de recusación.

Por providencia de 10 de junio de 2010, el Pleno tras examinar el anterior escrito acordó no admitirlo. En primer término, por entender que la eventual aplicación de una previsión normativa sobre votación no constituye un «hecho nuevo» y, en segundo término, porque no cabe plantear la revisión de lo resuelto por el Pleno del Tribunal en el ATC 26/2007, de 5 de febrero, al tratarse de una resolución firme e irrecurrible, conforme a lo dispuesto en el art. 228.3 LOPJ, y haberse estimado la recusación en el presente recurso de inconstitucionalidad, sin que sea posible, como se pretende, romper la unidad del proceso, tal y como se ha considerado en los AATC 36, 37, 38, 39, 40 y 41/2009, de 5 de febrero.

Contra la anterior resolución la representación procesal de la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de súplica el día 17 de junio de 2010, reiterando que el posible cambio de procedimiento de votación constituye un hecho nuevo que permite revisar la decisión adoptada sobre la recusación y sosteniendo que la unidad del proceso deja de existir cuando la decisión del presente recurso se fragmenta en partes y en la medida en que la recusación atañe únicamente a tres concretos preceptos del Estatuto de Autonomía de los ciento veintisiete impugnados.

Por Auto de 22 de junio de 2010, el Pleno del Tribunal acordó declarar inadmisible el recurso de súplica, pues dado el carácter firme e irrecurrible de los Autos estimatorios de la recusación de un Magistrado, no existe contra dicha decisión vía directa o indirecta de impugnación.

139. Por providencia de 28 de junio de 2010 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

140. En la sesión del Pleno celebrada el día 28 de junio de 2010, y en aplicación de la regla 1.1 prevista en el Acuerdo de la Presidencia de 31 de mayo de 2010, se procedió a votar separadamente los pronunciamientos contenidos en los cuatro apartados del fallo de la ponencia presentada por la Excma. Sra. Presidenta, resultando de dicha votación que el primero de dichos apartados fue aprobado por seis votos; el segundo, por ocho votos; el tercero por seis votos y el cuarto por seis votos.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna in extenso la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público. La extensión y detalle de los argumentos aportados por las partes para la defensa de sus respectivas posiciones ha hecho necesario abandonar la estructura tradicionalmente observada en la exposición de los antecedentes de nuestras resoluciones y ordenar los distintos alegatos en función de los dos grandes apartados en los que se organiza el escrito de demanda, centrado el primero en las consideraciones generales que inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso y aplicado el segundo a la impugnación concreta de los numerosos preceptos estatutarios que aquí se recurren.

La exhaustividad con la que en los antecedentes se ha dado cuenta de las posiciones de las partes nos eximirá de volver a cada paso sobre las razones esgrimidas por cada una de ellas en relación con el juicio de constitucionalidad que les merezcan los preceptos recurridos, siendo suficiente con la indicación de los antecedentes en los que se hayan reseñado las respectivas posiciones a propósito del precepto sobre el que en cada momento hayamos de pronunciarnos. En todo caso, y para la adecuada delimitación del objeto de este procedimiento, hemos de consignar ahora que las razones esgrimidas por las partes en relación con las consideraciones generales realizadas por los Diputados recurrentes en su escrito impugnatorio circunscriben el verdadero núcleo de la cuestión debatida a la definición de la función y el contenido propios de los Estatutos de Autonomía; su posición, en definitiva, en el sistema de fuentes establecido por la Constitución y, particularmente, su relación con la Norma fundamental y con las restantes normas del Ordenamiento.

Los recurrentes –cuyas alegaciones sobre el particular se han recogido en el antecedente 11– defienden una interpretación restrictiva de la llamada reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 CE, en la idea de que se trata de una reserva relativa a) por ser de mínimos, aun cuando admite una cierta extensión material por razón de conexión; b) por no excluirse que pueda satisfacerse con regulaciones básicas y abiertas a determinaciones normativas autonómicas de inferior rango; y, c) por referirse a funciones normativas que en ocasiones son compartidas con las leyes del Estado. Se trataría, además, de una reserva referida a una función constitucional propia de los Estatutos, siendo así que éstos no podrían cumplir la función asignada a otras normas, sean leyes (orgánicas u ordinarias) o de rango reglamentario, esto último por razón del riesgo de petrificación que, a su juicio, implicaría el rango de la ley orgánica que formalmente les corresponde.

A juicio de los recurrentes, con la reforma del Estatuto se habría incurrido en numerosas y notables extralimitaciones de esa reserva estatutaria, destacándose como más reseñables las que supondrían la regulación de derechos individuales o la disciplina de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con las instituciones comunitarias e internacionales, ámbitos uno y otro en los que el Estatuto pretendería el ejercicio de funciones normativas típicamente constitucionales. Tampoco faltarían supuestos en los que el Estatuto incorpora regulaciones constitucionalmente reservadas, y de manera expresa, a otras normas del Estado, como sería el caso con los preceptos estatutarios que incluyen mandatos al legislador del Estado, con los que pretenden blindar las competencias autonómicas con menoscabo de la legislación básica o, también, con aquellos que sustituyen, por anticipación o remisión vinculante, la libertad dispositiva de las Cortes Generales. Por último, el Estatuto impugnado abundaría en normas meramente interpretativas, desautorizadas explícitamente por este Tribunal desde la STC 76/1983, de 5 de agosto. Para los recurrentes, la incidencia constitucional de todas estas extralimitaciones se resume en la censura de que el Estatuto de Cataluña se autoatribuye la competencia de la competencia, usurpando, mediante el ejercicio de una función primaria y por ello soberana, los cometidos y las funciones que la Constitución asigna a las leyes del Estado y a los Tribunales.

El Abogado del Estado no comparte el juicio de los recurrentes y en sus alegaciones –reseñadas en el antecedente 12–, tras insistir en la subordinación jerárquica de los Estatutos a la Constitución, defiende una interpretación más amplia del contenido materialmente accesible a los primeros, destacando las numerosas remisiones explícitas que la Constitución efectúa a los Estatutos al margen del propio art. 147.2 CE y haciendo notar que su condición de norma institucional básica los habilita para un contenido que exceda del mínimo representado por aquel precepto. Para el representante del Gobierno, la cuestión del contenido constitucionalmente posible de un Estatuto está ligada con su especial rigidez, que sólo alcanzaría a aquellas de sus partes que se atuvieran a los límites del art. 147.2 CE y de las demás remisiones constitucionales expresas, así como a las que ofrezcan una conexión razonable con las mismas, de manera que las posibles extralimitaciones no derivarían en una sanción de nulidad, sino sólo en el reconocimiento de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica o de la ordinaria, según los casos. Técnica que, para el Abogado del Estado, permitiría acaso superar las dificultades planteadas en el recurso en relación con la «no intercambiabilidad» del Estatuto con otras leyes y evitaría la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en beneficio de una interpretación conforme capaz de dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno. Por lo demás, niega el Abogado del Estado que el Estatuto haya invadido una reserva reglamentaria que sencillamente no existe. Y tampoco comparte la idea de que el Estatuto usurpe las funciones reservadas a otras normas, una objeción que a su juicio adolece de abstracción y que sólo puede discutirse al examinar específicamente cada uno de los preceptos recurridos. Asimismo le parece gratuita la denuncia de que el Estatuto habría asumido la competencia de la competencia, pues como acto de soberanía tal competencia sólo corresponde a la Constitución y lo que aquí ha de enjuiciarse no es una reforma constitucional, sino una reforma estatutaria en el marco de la Constitución.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña sostiene, por su parte –en las alegaciones resumidas en el antecedente 13–, que la reforma impugnada parte de una concepción amplia de los Estatutos como «norma institucional básica», incorporando la regulación de todos los elementos estructurales que sirven a ese cometido estatutario, cuya especificidad haría improcedente la traslación a este terreno de la doctrina establecida en relación con el contenido de las leyes orgánicas o de presupuestos, cuyo contenido material está previa y restrictivamente limitado. En su condición de norma institucional básica, integrada en el bloque de la constitucionalidad por razón de su naturaleza «paraconstitucional» o «subconstitucional» y siendo norma de cabecera de un ordenamiento autonómico propio y diferenciado, el criterio determinante para la definición de su posible contenido debería ser el de la conexión con las funciones que constitucionalmente le corresponden, lo que se traduciría en la posibilidad de incluir previsiones sobre la relación de las instituciones autonómicas con los ciudadanos plasmadas en el reconocimiento de derechos y con los poderes de otras Comunidades Autónomas, del Estado o de la Unión Europea.

Por último, el Parlamento de Cataluña defiende asimismo una concepción amplia de la reserva estatutaria, según se desprende de su escrito de alegaciones –del que en este punto se ha dado cuenta en el antecedente 14–, donde se argumenta que, en virtud de su triple condición de norma creadora de una Comunidad Autónoma, norma institucional básica de la misma y norma estatal, el Estatuto no puede limitarse en su contenido a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE, ni cabe decir de él que imponga unilateralmente mandatos al legislador estatal, pues es el propio Estado el que lo aprueba como ley orgánica. Su específica función constitucional y su singular procedimiento de aprobación, que hace de él una norma pactada, convierten al Estatuto en una categoría normativa singular en el sistema de fuentes, sin otro parámetro de validez que la Constitución misma y con un ámbito material que ha de corresponderse con el papel que le cumple como norma de cabecera de un ordenamiento autónomo. Tampoco acepta el Parlamento que suponga tacha alguna de inconstitucionalidad la inclusión en el Estatuto de materias reservadas a otras leyes orgánicas o el alto grado de detalle y precisión observado en la regulación de algunas materias.

2. Antes aún de pronunciarnos sobre la naturaleza, la función y el contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía es necesario dar respuesta a una primera objeción de procedibilidad denunciada por el Parlamento de Cataluña, cuya representación procesal ha sostenido que el recurso sería inadmisible por razón del carácter preventivo que cabría advertir en muchas impugnaciones y por resultar excesivamente genéricas y carentes de fundamentación las tachas de inconstitucionalidad predicadas de algunos preceptos.

Siendo cierto que, como también ha recordado el Gobierno de la Generalitat, es constante la doctrina que insiste en que no será legítima «la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía» (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2), y siendo también reiterada la doctrina que recuerda que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), la efectiva concurrencia de los dos defectos de planteamiento del recurso apuntados por el Parlamento catalán sólo podrá verificarse caso por caso, con ocasión del examen de cada una de las impugnaciones de los distintos preceptos estatutarios recurridos.

Por lo demás, es ahora cuando ha de resolverse la cuestión procesal que hubo de dejarse abierta en el ATC 468/2007, de 17 de diciembre, desestimatorio de la súplica interpuesta por la Generalitat de Cataluña contra las providencias del Pleno por las que se acordó unir a las actuaciones sendos escritos de la Abogacía del Estado y del Gobierno y el Parlamento catalanes que pretendían abrir un incidente sobre la posible desaparición sobrevenida de la causa del recurso en relación con la impugnación de determinados preceptos. Y ha de resolverse constatando que la voluntad impugnatoria de los recurrentes ha sido ratificada en cuantas ocasiones se ha puesto en duda su mantenimiento a lo largo de este proceso, pues ni han desistido al ser requeridos expresamente para ello por el Abogado del Estado al oponerles una comparación entre el Estatuto aquí recurrido por ellos y otros dos aprobados con su propio apoyo parlamentario, ni cabe admitir, como han pretendido el Gobierno y el Parlamento catalanes, que dicho apoyo haya de interpretarse como un contrarius actus evidenciador de un desinterés impugnatorio sobrevenido o tener por efecto la desaparición del objeto de este proceso respecto de los preceptos impugnados que pudieran eventualmente coincidir con los de otros Estatutos posteriores no recurridos.

En cuanto a lo primero, es evidente que la voluntad de desistir ha de ser inequívoca y expresa, lo que no es el caso. Por lo que hace a lo segundo, no lo es menos que de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinadas normas legales no deriva la obligación de impugnar también cuantas normas posteriores guarden con aquéllas alguna identidad material, ni el propósito impugnatorio formalizado con el recurso efectivamente interpuesto ha de confirmarse o revalidarse, llegado el caso, con la impugnación de toda norma eventualmente parecida. La voluntad impugnatoria de quienes están legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad «en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2) puede legítimamente responder a razones políticas o de oportunidad. En realidad, y por cuanto hace específicamente a la legitimación de una minoría parlamentaria, tales son las razones relevantes con la perspectiva del juicio de su voluntad impugnatoria, por más que el Ordenamiento se sirva de ellas para instrumentalizarlas al servicio de una razón distinta, de orden objetivo y sistemático, cual es la depuración del

Ordenamiento, cuya lógica no puede imponerse a la voluntad política de los demandantes. Todo ello sin perjuicio de los efectos que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto similar o idéntico a otro posterior y no recurrido haya de tener sobre este último, cuestión ahora meramente hipotética y sobre la que, por tanto, no hemos de pronunciarnos, siendo suficiente con recordar, además de los efectos erga omnes de nuestra doctrina (art. 38.1 LOTC), que los instrumentos de depuración del Ordenamiento no se agotan con el recurso de inconstitucionalidad ni se reducen en todo caso a los de naturaleza jurisdiccional, sin que, por lo demás, quepa olvidar la potestad de reforma del legislador democrático, en cuya correcta actuación ha de confiarse si con nuestro fallo pudieran resultar afectadas normas no expresamente recurridas ante el Tribunal Constitucional.

3. Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma (así desde el principio, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes. Ciertamente, no faltan en ningún Ordenamiento normas jurídicas que, al margen de la Constitución stricto sensu, cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la norma primera de cualquier sistema de Derecho, tales como, en particular, constituir el fundamento de la validez de las normas jurídicas integradas en los niveles primarios del Ordenamiento; esto es, en aquellos en los que operan los órganos superiores del Estado. Sin embargo, tal calificación no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y, por más que sea conveniente para la ilustración de los términos en los que se constituye y desenvuelve el sistema normativo que tiene en la Constitución el fundamento de su existencia, en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal. En nada afecta, en definitiva, a la subordinación a la Constitución de todas las normas que, sea cual sea su cometido con una perspectiva material o lógica, no se integran en el Ordenamiento bajo la veste de la Constitución formal; única que atribuye a los contenidos normativos –también a los que materialmente cupiera calificar de extraños al concepto académico de Constitución– la posición de supremacía reservada a la Norma Fundamental del Ordenamiento jurídico.

Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta. En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera que el criterio competencial se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía, toda vez que de la inobservancia del primero resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución.

La ley orgánica es, en definitiva, jerárquicamente inferior a la Constitución y superior a las normas infralegales dictadas en el ámbito de su competencia propia; y es condición de la invalidez causada desde la Constitución respecto de aquellas normas que, desconociendo la reserva de ley orgánica, infringen mediatamente la distribución competencial ordenada desde la norma jerárquicamente suprema.

La reserva de ley orgánica no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con la reguladora del Poder Judicial (art. 122.1 CE) y, justamente, con cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía. La ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros.

4. La Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el minimum referido en su art. 147.2 (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). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido adicional. Así, el art. 3.2 CE prevé que sean los Estatutos de Autonomía las normas que dispongan la eventual cooficialidad de otras lenguas españolas; y el art. 4.2 CE los habilita para reconocer banderas y enseñas propias.

Existe, por tanto, un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE). En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, quedó resuelta la cuestión de si uno y otro agotan todo el contenido constitucionalmente lícito; esto es, si los Estatutos de Autonomía pueden o no tener también un contenido adicional que, sin resultar de un mandato constitucional expreso o de una autorización del constituyente también explícita, encuentre fundamento implícito en la función y en la cualidad que la Constitución atribuye a esta norma jurídica. Dijimos, en efecto, en el FJ 12 de aquella resolución que «el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido 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».

Lo anterior es consecuencia de una serie de consideraciones de principio sobre la naturaleza y función constitucionales de los Estatutos de Autonomía. En este sentido, es forzoso partir de la obviedad de que el Ordenamiento español se reduce a unidad en la Constitución. Desde ella, y en su marco, los Estatutos de Autonomía confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite, y que se verifica en el nivel legislativo, confiriendo a la autonomía de las Comunidades Autónomas el insoslayable carácter político que le es propio (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, por todas). La primera función constitucional de los Estatutos de Autonomía radica, por tanto, en la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencia. Respecto de tales sistemas normativos autónomos el Estatuto es norma institucional básica (art. 147.1 CE). Y es también –en unión de las normas específicamente dictadas para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 28.1 LOTC)– norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también de las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma. La inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitución, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas.

El Estatuto de Autonomía dota, además, de competencias propias a la Comunidad Autónoma por él constituida y de la que es norma institucional básica. Tiene, pues, una función de atribución competencial que define, por un lado, un ámbito privativo de normación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma (eventualmente ampliable con competencias ex art. 150 CE que no le serán, por tanto, propias), y contribuye a perfilar, por otro, el ámbito de normación y poder propio del Estado. Esto último en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado. Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional. No pocas de las competencias estatales vienen mediatamente determinadas por los Estatutos, si bien únicamente en el si y en el quantum: en lo primero, porque algunas competencias sólo serán del Estado en la medida en que no las hayan asumido las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, de 20 de marzo); en lo segundo,

porque en aquellos supuestos en que el Estado deba tener siempre una competencia dotada de un contenido y alcance mínimos, la eventualidad de un contenido y alcance superiores dependerá de los términos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es accesible.

5. La naturaleza y la función constitucionales de los Estatutos de Autonomía determinan su posible contenido. Del mismo forma parte, en primer lugar, y como ya hemos dicho, el minimum relacionado en el art. 147.2 CE. También por disposición constitucional expresa, las materias referidas en determinados preceptos de la Constitución. En ambos casos puede hablarse de un contenido estatutario constitucionalmente explícito. Cabe junto a él un contenido implícito por inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica (art. 147.1 CE), con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad. Con ese título pueden integrarse en los Estatutos previsiones y disciplinas muy dispares, aunque siempre dejando a salvo, como es evidente, las reservas establecidas por la Constitución en favor de leyes específicas o para la disciplina de materia orgánica no estatutaria. Y, dada la apertura y flexibilidad del modelo territorial, serían constitucionalmente admisibles Estatutos de Autonomía dotados de un contenido más amplio que el que resulta del mínimo necesario del art. 147.2 CE. Hasta el punto de que su delimitación sólo podría realizarse, desde esta jurisdicción, mediante la garantía de la observancia de ciertos límites. En el entendido de que constitucionalmente tienen igual cabida una concepción restringida del contenido material de los Estatutos (limitada al mínimo explícito) y un entendimiento más amplio, supuesto en el que el mínimo a garantizar por este Tribunal no es ya el que asegura la existencia, la identidad y las competencias de la Comunidad Autónoma, sino el que resulta, por un lado, de los límites que marcan la divisoria entre la Constitución y los poderes constituidos, y, por otro, de aquellos que permiten la eficacia regular del sistema en su conjunto.

6. En todo caso, a una concepción maximalista no puede dejar de oponerse, en primer término, un límite de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos. Por lo demás, el grado de densidad normativa aceptable en un Estatuto no es cuestión que pueda determinarse en abstracto, pero en el examen de los supuestos en los que se concrete una impugnación con ese fundamento ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas. Todo ello sin perjuicio, de un lado, de que los reparos que pudieran oponerse a la técnica de la regulación de detalle en normas especialmente rígidas no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu; y de otro, que los Estatutos de Autonomía también son obra del legislador democrático (STC 247/2007, FJ 6). Por lo demás, en la misma STC 247/2007, quedó dicho que «los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden» (FJ 6), lo que, con las cautelas propias de toda consideración en abstracto, excluye la concreción en los aspectos de detalle.

En segundo lugar, a la expansividad material de los Estatutos se oponen determinados límites cualitativos. Precisamente aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto, passim). Son éstas, en cualquier caso, consideraciones de principio que habremos de concretar con el debido detalle al enjuiciar cada uno de los preceptos impugnados, determinando entonces la verdadera medida del grado de colaboración constitucionalmente necesaria y admisible por parte del legislador estatuyente en la tarea de la interpretación constitucional característica de una sociedad democrática.

7. Las concretas impugnaciones de los recurrentes comienzan con las de los siguientes párrafos del preámbulo del Estatuto:

«El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat».

«El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

La referencia última al «ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno».

El fundamento impugnatorio alegado por los recurrentes se ha consignado en el antecedente 15 de esta Sentencia, recogiéndose en los que le siguen las posiciones del Abogado del Estado (antecedente 16), del Gobierno de la Generalitat (antecedente 17) y del Parlamento de Cataluña (antecedente 18).

Los Diputados recurrentes basan su impugnación en una premisa abiertamente discutida por las otras partes procesales, cual es la de la idoneidad misma del preámbulo para constituirse en objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 2, que un «preámbulo no tiene valor normativo», siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de «una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva» de una Sentencia de este Tribunal (ibid.). Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, fundamento jurídico 7; 150/1990, fundamento jurídico 2; 212/1996, fundamento jurídico 15; y 173/1998, fundamento jurídico 4)». Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.

Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada.

En lo que hace al preámbulo de un Estatuto de Autonomía, es evidente que su condición de interpretación cualificada nunca podrá imponerse a la que, con carácter privativo y excluyente y con verdadero alcance normativo, sólo puede predicarse de la autoridad interpretativa de este Tribunal, es decir, a su condición de intérprete supremo de la Constitución y, con ella, de todas las leyes en su contraste con la Norma fundamental como condición para el enjuiciamiento de su validez. Por ello, siendo los fundamentos jurídicos de nuestras resoluciones el locus para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el decisum sobre la validez de la norma enjuiciada, es obvio que sólo ahí ha de buscarse el juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos.

En lo que aquí importa, los párrafos del preámbulo del Estatuto de Cataluña cuestionados por los recurrentes lo son por referirse a conceptos y categorías que, proyectadas después a lo largo del articulado, pretenden para el Estatuto, a su juicio, un fundamento y un

alcance incompatibles con su condición de norma subordinada a la Constitución. Tales conceptos y categorías son los «derechos históricos», la «nación» y la «ciudadanía», todos ellos formalizados, efectivamente, en diversos preceptos del Estatuto que en conexión con aquéllos también han sido objeto de una impugnación expresa. Ha de ser, por tanto, al hilo del enjuiciamiento de tales preceptos cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo y cuando, en consecuencia, de concluir que dicha interpretación es constitucionalmente inadmisible, privemos al preámbulo, en ese punto, del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada.

8. En tanto que proyección normativa de las afirmaciones del preámbulo controvertidas por los recurrentes, comenzaremos el enjuiciamiento de los preceptos del título preliminar impugnados con el examen de los arts. 2.4, 5, 7 y 8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), ocupándonos después de los restantes artículos comprendidos en el título preliminar y también recurridos, esto es, de los arts. 3.1, 6 (apartados 1, 2, 3 y 5) y 11 EAC.

Los motivos alegados por los recurrentes contra la constitucionalidad de aquel primer conjunto de preceptos y las razones aducidas de contrario por las demás partes procesales se han expuesto en los antecedentes 19, 21, 26 y 27. La cuestión de fondo se resume en el fundamento del Estatuto, que para los recurrentes nunca podría ser, como se desprende, en su opinión, de los preceptos recurridos interpretados a la luz del preámbulo, ni la nación, el pueblo o los ciudadanos catalanes, ni tampoco los derechos históricos invocados por el Estatuto, sino sólo y exclusivamente la Constitución misma, cuyo fundamento es la Nación española, indivisible y única.

No puede ocultarse que la utilización de términos tan conceptualmente comprometidos como son los de nación y pueblo o la referencia a los derechos históricos en el contexto de la invocación de los fundamentos sobre los que se asienta el Ordenamiento en su conjunto o algunos de sus sectores puede dar lugar a equívocos y controversias en el orden propio de la razón política. El nuestro, sin embargo, es sólo el orden de la razón en Derecho; más precisamente, de la razón jurídico-constitucional, terreno en el que la voluntad constituyente formalizada en la Constitución no deja lugar a dudas sobre el origen y fundamento del orden constituido todo, ni admite más controversia que la que, ordenada en Derecho, ha de resolver, con carácter definitivo, este Tribunal Constitucional.

Que los Estatutos de Autonomía, como cualesquiera otras normas del Ordenamiento español, tienen su fundamento jurídico en la Constitución Española es cuestión tan elemental y de principio que no admite discusión. Ni la discuten quienes son parte en este proceso ni, en particular, la cuestiona el Estatuto impugnado, cuya integración en el Ordenamiento se ha verificado estrictamente por los cauces preceptuados en la Constitución misma, proclamando en su art. 1 que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Declaración que, en términos constitucionalmente impecables, predica de Cataluña cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución: una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía. Conceptos y categorías, por tanto, de cuño rigurosamente constitucional en tanto que creados y definidos por el Derecho positivizado en la Constitución Española.

La inequívoca declaración de principio expresada en el art. 1 EAC, esto es, la constitución de Cataluña como sujeto de Derecho «de acuerdo con la Constitución» y con una norma, el Estatuto de Autonomía, que le está subordinada, implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido. En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, «la indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente. Por ello, en fin, el único sentido que cabe atribuir a la referencia del preámbulo del Estatuto al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» es el de la afirmación de que tal derecho no es sino el que el art. 2 CE «reconoce y garantiza» a las «nacionalidades y regiones» que integran aquélla. Derecho constitucional, por tanto, y, en virtud de esa cualidad, inalienable, esto es, indisponible para los poderes constituidos, y sólo al alcance del poder de revisión constitucional.

En virtud del entendimiento antes expresado ha de ser desestimada la impugnación de la expresión «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» contenida en el preámbulo del Estatuto.

9. Sentado lo anterior, no puede haber equívoco en la proclamación efectuada por el art. 2.4 EAC de que «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», pues es obvio que, conforme al propio art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española. Por el contrario, el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, que el precepto sujeta expresamente a la Constitución –sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)– y al Estatuto. No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer 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. El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre 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 de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión «pueblo de Cataluña» en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión «pueblo español», único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez.

Así entendido ha de desestimarse la impugnación del art. 2.4 EAC.

10. De acuerdo con el art. 5 EAC «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución», lo que, a juicio de los recurrentes, supone recabar para el Estatuto de Autonomía una facultad de actualización de los derechos históricos y, con ella, de asunción de competencias por los cauces que la Constitución ha reservado a los territorios forales en su disposición adicional primera.

El art. 5 EAC sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa. Sin embargo, el enunciado íntegro del artículo permite descartar esa interpretación, así como la de que con él se hayan querido traer a colación para la Comunidad Autónoma de Cataluña los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Tanto los derechos históricos como las instituciones seculares y la tradición jurídica de Cataluña invocados por el precepto son únicamente aquellos «de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat», según concluye el propio art. 5 EAC. Se trata, pues, de derechos históricos en 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. Y ello porque se refieren a derechos y tradiciones de Derecho privado o, en el ámbito del Derecho público, al derecho que la disposición transitoria segunda de la Constitución ha querido atribuir a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de autonomía en orden a facilitarles su constitución como Comunidades Autónomas a través de un procedimiento específico. Con ese limitado alcance, por completo diferente al que la Constitución ha reconocido a los derechos de los territorios forales de la disposición adicional primera, el art. 5 EAC anticipa el elenco de competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuye a la Comunidad Autónoma en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación y hace explícitas las razones que justifican el concreto sistema institucional en el que se organiza la Generalitat de Cataluña.

Sólo 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.

En definitiva, el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso «en los derechos históricos del pueblo catalán» no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma, y así se dispondrá en el fallo.

En los mismos términos ha de entenderse la afirmación del preámbulo de que «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat».

11. El art. 7 EAC atribuye «la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña [a] los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña». Los Diputados recurrentes sostienen que los conceptos de «ciudadanía» y «ciudadano», también utilizados en los arts. 6.2 y 11.2 EAC, sólo pueden predicarse de los españoles en tanto que únicos titulares de la soberanía nacional. Sin necesidad de reiterar las razones expuestas al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 2.4 EAC, baste decir ahora que llevarían razón los recurrentes si la ciudadanía catalana a la que se refiere el art. 7 EAC (y con él los arts. 6.2 y 11.2 EAC) pretendiera oponerse a la ciudadanía española, ofreciéndose como una condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya voluntad se ha formalizado en la Constitución Española.

Por el contrario, el art. 7 EAC se limita a determinar el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución. Y lo hace calificando como catalanes a los ciudadanos españoles vecinos de Cataluña, de lo que con claridad se desprende que la ciudadanía catalana no es sino una especie del género «ciudadanía española», a la que no puede ontológicamente contradecir. Todo ello sin perjuicio de que, en el sentido del art. 7 EAC, esto es, entendidos como el conjunto de los individuos en quienes concurren unas circunstancias jurídicas que permiten cualificarlos como destinatarios primeros de los derechos y deberes instaurados con el Estatuto de Autonomía, los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como «la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento» (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10), siendo claro que las causas determinantes de una condición jurídica —sea la de elector, como en el supuesto de la STC 12/2008, sea, como ahora, la de ciudadano de Cataluña— «no afectan […] a esta unidad ideal, sino al conjunto de quienes, como ciudadanos, están sometidos al Ordenamiento español y no tienen, en cuanto tales, más derechos que los que la Constitución les garantiza, con el contenido que, asegurado un mínimo constitucional indisponible, determine el legislador constituido» (STC 12/2008, loc. cit.), se trate, según los casos, del legislador estatal o del autonómico.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 7 EAC, así como la de las referencias a los ciudadanos de Cataluña contenidas en los arts. 6.2 y 11.2 EAC.

12. El art. 8 EAC es objeto de impugnación por calificar como «nacionales» los símbolos de Cataluña relacionados en los distintos apartados del precepto. A juicio de los recurrentes, el calificativo remite de manera inequívoca a la nación catalana, incompatible, por contradictoria de su unidad e indivisibilidad, con la Nación española sobre la que se fundamenta la Constitución de acuerdo con el art. 2 CE. Tal remisión se vería confirmada, en opinión de los recurrentes, por la declaración incluida en el preámbulo acerca de la condición nacional de Cataluña proclamada en su momento por el Parlamento catalán.

Es preciso convenir con el Abogado del Estado y con el Parlamento y la Generalitat de Cataluña en que el término «nación» es extraordinariamente proteico en razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española.

En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la «indisoluble unidad de la Nación española» proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término «nación» a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía.

La referencia del art. 8 EAC a los símbolos nacionales de Cataluña podría inducir a esa indebida confusión si pretendieran extraerse de la mención del preámbulo a determinada declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana unas consecuencias jurídico constitucionales contradictorias con el sentido preciso del art. 2 CE en punto a la sola y exclusiva relevancia constitucional de la Nación española. Sin embargo, cabe interpretar, de acuerdo con la Constitución, que con la calificación como «nacionales» de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española.

En atención al sentido terminante del art. 2 CE ha de quedar, pues, desprovista de alcance jurídico interpretativo la referida mención del preámbulo a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana, sin perjuicio de que en cualquier contexto que no sea el jurídico-constitucional la autorepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima.

Por todo ello, los términos «nación» y «realidad nacional» referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa, lo que dada la especial significación de un preámbulo estatutario así se dispondrá en el fallo; y el término «nacionales» del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, «definida como nacionalidad» (art. 1 EAC) e integrada en la «indisoluble unidad de la nación española» como establece el art. 2 CE, y así se dispondrá en el fallo.

13. El art. 3.1 EAC prescribe que «[l]as relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad». Su impugnación obedece a una razón de principio, pues los recurrentes sostienen que en este precepto se sientan las bases de lo que a lo largo del articulado del Estatuto se traducirá en un modelo de relación de la Comunidad Autónoma con el Estado que sitúa a aquélla en una posición de igualdad respecto de éste. Concretamente se discute la constitucionalidad del denominado «principio de bilateralidad», oponiendo las demás partes procesales que tal principio es uno entre varios y que de su conjunto no se

desprende el modelo de relación deducido por los Diputados recurrentes. Las razones de unos y otros se han sintetizado en el antecedente 20 de esta Sentencia.

Toda vez que las partes coinciden en trasladar el debate de esta particular cuestión de fondo al examen de la impugnación de los preceptos incluidos en el título V del Estatuto («De las relaciones institucionales de la Generalitat»), será entonces cuando nos pronunciemos sobre la constitucionalidad del modelo de relación entre el Estado y la Generalitat que resulta de su específica y concreta articulación normativa. Con todo, hemos de enjuiciar aquí el art. 3.1 EAC, concluyendo que, en su estricta literalidad, y hecha abstracción de las consecuencias que a su amparo, y en términos ya normativos, se materialicen en los artículos del título V también recurridos, el precepto en cuestión no merece censura alguna de inconstitucionalidad.

El art. 3.1 EAC se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente inobjetables. Como principio general se proclama el de que «la Generalitat es Estado», afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse «Estado central», con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto. No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los Presidentes de Comunidades Autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el «Estado central», como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas.

La ambigüedad del término «Estado» que acaba de recordarse está, sin duda, en la base del equívoco a que puede dar lugar el art. 3.1 EAC, pues es evidente que con el principio de que «la Generalitat es Estado» no pueden regirse las relaciones de la Generalitat con ese mismo Estado con el que se identifica y confunde en tanto que elemento constitutivo y necesario del mismo, sino que forzosamente el Estado con cuya relación se trata es sólo el llamado «Estado central». El art. 3.1 EAC, en definitiva, adquiere sentido cabal como precepto referido a las relaciones entre dos partes del Estado español: la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado.

Partiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana, ha de afirmarse, sin embargo, que, más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen ha de responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como el principio de cooperación de cada Comunidad Autónoma con el Estado y de todos ellos entre sí, es evidente que sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta, es decir, de este Tribunal Constitucional. En cualquier caso, y por lo que ahora importa, es constitucionalmente pacífico que el art. 3.1 EAC disponga que la Generalitat se relaciona con el Estado central sobre la base, entre otros, del principio de bilateralidad, pues con ello sólo se significa que, siendo una y otro «Estado español», su posición respectiva vendrá impuesta en cada caso por lo que resulte del sistema constitucional de distribución de competencias. Obviamente, la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad.

Ahora bien, incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado «central» o «general», dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9).

Con el entendimiento antes expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 3.1 EAC.

14. En los antecedentes 23, 24, 25 y 26 se han recogido las posiciones de las partes en relación con el art. 6 EAC, cuyos apartados 1, 2, 3 y 5 han sido también impugnados. Ello no obstante, y como han coincidido en observar el Abogado del Estado y el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, la ausencia de una fundamentación impugnatoria expresa respecto de los apartados 3 y 5 del art. 6 EAC ha de excusar cualquier pronunciamiento sobre ellos de nuestra parte. El objeto de enjuiciamiento queda así contraído a dos cuestiones: de un lado, la condición del catalán como lengua propia de Cataluña con las consecuencias que a ello anuda el art. 6.1 EAC; de otro, el deber de conocimiento del catalán establecido en el art. 6.2 EAC.

a) Hemos de centrarnos aquí en las señaladas cuestiones de principio y remitir al enjuiciamiento de otros preceptos, específicamente al examen de los contenidos en los arts. 33 a 36, 50.4 y 5, 102 y 147.1 a) EAC, el concreto régimen lingüístico establecido por el Estatuto. Comenzando por la cuestión relativa al carácter propio de la lengua catalana y a las consecuencias que de ello resultan, es enteramente pacífico para las partes, como no podía ser menos, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la norma competente para atribuir al catalán la condición jurídica de lengua oficial en esa Comunidad Autónoma (art. 3.2 CE), compartida con el castellano como lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE). Como dijimos en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, «[a]unque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales). Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español. En virtud de lo dicho, al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos.»

La definición del catalán como «la lengua propia de Cataluña» no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si con la expresión «lengua propia» quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, según acabamos de recordar con la cita de la STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

Ahora bien, ha de repararse en que la declaración de la oficialidad del catalán se contiene en el art. 6.2 EAC, siendo de tal declaración de donde resultan los efectos que, en cuanto al régimen propio de las lenguas oficiales, hemos dicho que se desprenden de la Constitución misma. Siendo evidente que el Estatuto no puede pretender la contradicción de esas consecuencias, no cabe sino entender que con el art. 6.1 EAC el legislador del Estatuto sólo ha querido ceñirse a aquel cometido que la Constitución reserva, con carácter exclusivo, a los Estatutos de Autonomía, esto es a la cualificación de una lengua como oficial en la «respectiva» Comunidad Autónoma, según quiere el art. 3.2 CE. En efecto, el art. 3.2 CE no permite que los Estatutos de Autonomía proclamen la oficialidad de cualquier lengua española distinta del castellano, del mismo modo que el art. 143.1 CE condiciona el derecho a la autonomía a la concurrencia de una serie de características que permitan la

identificación en los territorios que lo ejercitan de una cierta «entidad regional histórica». La lengua española distinta del castellano susceptible de ser proclamada oficial por un Estatuto de Autonomía es la lengua de la «respectiva» Comunidad Autónoma, esto es, la lengua característica, histórica, privativa, por contraste con la común a todas las Comunidades Autónomas, y, en este sentido, propia.

El carácter propio de una lengua española distinta del castellano es, por tanto, la condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial por un Estatuto de Autonomía. Pues bien, el art. 6.1 EAC, al declarar que el catalán como lengua propia de Cataluña es la lengua de «uso normal» de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, cumple la función de acreditar la efectiva concurrencia de aquella condición constitucional en el caso de la lengua catalana, en tanto que la «normalidad» de esa lengua no es sino el presupuesto acreditativo de una realidad que, caracterizada por el uso normal y habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social de la comunidad Autónoma de Cataluña, justifica la declaración de esa lengua como oficial en Cataluña, con los efectos y consecuencias jurídicos que, desde la Constitución y en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su concurrencia con el castellano.

El art. 6.1 EAC, además de «la lengua de uso normal», declara que el catalán como lengua propia de Cataluña es también la lengua de uso «preferente» de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. A diferencia de la noción de «normalidad», el concepto de «preferencia», por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener. No admitiendo, por tanto, el inciso «y preferente» del art. 6.1 EAC una interpretación conforme con la Constitución, ha de ser declarado inconstitucional y nulo.

En lo que hace a la segunda de las consecuencias anudadas por el art. 6.1 EAC al carácter propio de la lengua catalana, es decir, a su definición como «la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza», hemos de recordar que «no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), si bien «ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10, hemos dicho tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, 'el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado'; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 C.E.) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos» (STC 337/1994, FJ 10). El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña. En la medida en que el concreto régimen jurídico de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza se regula en el art. 35 EAC remitimos al enjuiciamiento de ese precepto la exposición de las razones que abonen nuestro pronunciamiento sobre la constitucionalidad del modelo lingüístico de la enseñanza establecido en el Estatuto. Pero desde ahora hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

b) La cuestión relativa a la constitucionalidad de la imposición estatutaria del deber de conocimiento del catalán (art. 6.2 EAC) debe resolverse partiendo de la base de que «tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad … El art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber» (STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2). Lo que aquí importa es, sin embargo, si la inexistencia de un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas oficiales distintas del castellano supone la prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es ésa una opción abierta al legislador estatutario y por la que puede legítimamente optarse.

Desde luego, y según admitimos en la citada STC 82/1986, el hecho de que la Constitución no reconozca el derecho a utilizar las lenguas cooficiales distintas del castellano no impide que los Estatutos de Autonomía garanticen tal derecho. Otra cosa es, sin embargo, que también puedan exigir el deber de conocerlas. El deber constitucional de conocimiento del castellano, antes que un deber «individualizado y exigible» (STC 82/1986, FJ 2) de conocimiento de esa lengua, es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra —fuera de los casos, ahora irrelevantes, en los que pueda estar en juego el derecho de defensa en juicio (STC 74/1987, de 25 de mayo)— para que los actos de imperium que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. En el caso de las lenguas cooficiales distintas del castellano no existe para los poderes públicos una facultad equivalente, pues los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación —constitucional— de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. En cuanto el deber del ciudadano se corresponde con el correlativo derecho o facultad del poder público, no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana tampoco puede presumir en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes.

El art. 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten «las medidas necesarias para facilitar … el cumplimiento de este deber», es evidente que sólo puede tratarse de un deber «individualizado y exigible» de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el art. 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la Constitución habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente, sin embargo, que, concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución.

Interpretado en esos términos, el art. 6.2 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

15. El último de los preceptos del título preliminar objeto de impugnación es el art. 11 EAC, sobre cuya constitucionalidad se han manifestado las partes con los argumentos reseñados en el antecedente 28. En lo que hace a la utilización de los términos «pueblo aranés» y «ciudadanos de Cataluña», nos remitimos a las consideraciones expresadas en los fundamentos jurídicos 9 y 11 de esta Sentencia. Por su parte, la crítica referida por los recurrentes al reconocimiento de «Arán como una realidad occitana dotada de identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística, defendida por los araneses a los largo de los siglos» no deja de serlo a la constatación formal de una circunstancia que el precepto recurrido invoca como fundamento para el establecimiento de un régimen jurídico institucional propio de Arán. Régimen jurídico que, prescrito y concretado con relativo detalle en el art. 94 EAC, no ha sido, sin embargo, objeto del presente recurso, de manera que la impugnación realizada no deja de sostenerse en consideraciones abstractas, cifradas en la idea de que la mención de los ciudadanos de

Cataluña en el art. 11.2 EAC supone que el fundamento normativo del régimen de Arán se encuentra al margen de la Constitución, lo que, como ya hemos dicho, no es el caso.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 11 EAC.

16. El título I del Estatuto catalán relaciona una serie de «Derechos, deberes y principios rectores» ordenados en cinco capítulos que agrupan los arts. 15 a 54 EAC, varios de ellos impugnados por los recurrentes. El conjunto de dicho título ha merecido una crítica de principio en la demanda, cuyas razones sobre el particular se han consignado en el antecedente 11 y tienen que ver con la supuesta inidoneidad de un Estatuto de Autonomía para incluir derechos fundamentales o afectar a los que con ese carácter se reconocen en los arts. 15 a 29 CE. Objeción a la que las restantes partes de este proceso han opuesto los argumentos referidos en los antecedentes 12, 13 y 14.

Derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esa función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos y dotado de un contenido que se les opone por igual y con el mismo alcance sustantivo en virtud de la unidad de las jurisdicciones (ordinaria y constitucional) competentes para su definición y garantía. Derechos, por tanto, que no se reconocen en la Constitución por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente.

Los derechos reconocidos en Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico, –como así se desprende, inequívocamente, del propio Estatuto recurrido, cuyo art. 37.1 EAC, también impugnado y sobre el que más adelante habremos de pronunciarnos en particular, circunscribe, por principio, a los poderes públicos de Cataluña, y según la naturaleza de cada derecho a los particulares, el ámbito de los obligados por los derechos reconocidos en los capítulos I, II, y III del título I –; y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, circunstancia expresamente detallada, según veremos, en el art. 37.4 EAC. Ahora bien, bajo la misma categoría «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término «derecho» se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado.

En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como «principios rectores», ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] en tanto que implícita en la pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución, operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que se actúan potestades legislativas y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos privativos.

17. La distribución competencial que opera entre las propias leyes orgánicas explica que el Estatuto de Autonomía no pueda regular toda la materia que en principio se reserva al género de la ley mediante la cual se aprueba, pues en ocasiones la reserva orgánica lo es, de manera exclusiva y excluyente, a una ley orgánica determinada (así, LOPJ), o a una especie del género común. Este último es el caso de las leyes orgánicas de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE). Esa función de desarrollo no puede acometerse en una ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía; y ello por razones que tienen que ver con la condición del Estatuto como norma institucional básica, por un lado, y con su vigencia territorial limitada, por otro.

Lo primero supone que el Estatuto de Autonomía, como norma primera de un sistema normativo autónomo, tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios, lo que no se compadece con la disciplina de desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial (contenido mínimo) ya se habrá verificado en la Constitución, de suerte que la intervención del Estatuto sólo sería admisible si fuera reiterativa; esto es, si se limitara a hacer lo que ya se ha hecho en la Constitución, en la que se agota la función normativa necesaria en ese primer nivel de abstracción, al que sólo puede seguir ya la función de desarrollo, proceso de concreción que no corresponde al Estatuto. Lo segundo implica que la participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales.

De otra parte, la divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación: arts. 81.1 y 53.1 CE) supone que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia.

18. El capítulo I del título I del Estatuto comprende, bajo la rúbrica «Derechos y deberes del ámbito civil y social», tres preceptos que han sido objeto de impugnación: los arts. 15, 20 y 21.1 y 2. Los términos del debate procesal han quedado recogidos en los antecedentes 29, 30, 31 y 32 de esta Sentencia.

Para el recto entendimiento del art. 15 EAC, como para el de todos los preceptos que integran el título I del nuevo Estatuto de Cataluña, es determinante el tenor del art. 37.4 EAC, que hace expresa salvedad de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales ratificados por España, que no pueden verse afectados por los derechos y principios reconocidos en aquel título I. Derechos y principios que, además, y por disposición del mismo art. 37.4 EAC, tampoco han de suponer «una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». Partiendo de estas premisas, que son las dispuestas por el propio Estatuto de Autonomía, es evidente que, más allá del sentido que inicialmente pudiera desprenderse de la literalidad de los preceptos impugnados, su sentido jurídicamente relevante ha de ser sólo el ajustado a las inequívocas y concluyentes afirmaciones del art. 37.4. De donde se desprende, por tanto, de un lado, que ni el Estatuto ha creado derechos fundamentales distintos de los proclamados en la Constitución o en contradicción con ellos, ni ha podido afectar al régimen de tales derechos en lo que hace a su titularidad, regulación y condiciones de ejercicio. De otro lado, 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; esto es, que dicha proclamación ha de operar siempre, y sólo, sobre el presupuesto de las concretas competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña de conformidad con las previsiones constitucionales.

El art. 15 EAC dispone en su primer apartado que «[l]os ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y deberes reconocidos por las normas a que se refiere el artículo 4.1», precepto éste, no impugnado, que prescribe a los poderes públicos catalanes el deber de promover el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el propio Estatuto, en la Constitución y en los tratados y convenios

internacionales suscritos por España en materia de derechos y libertades fundamentales. El art. 15.2 EAC, por su lado, proclama el derecho de todos «a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación» así como «al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal». En fin, el art. 15.3 EAC dispone que los derechos reconocidos en el Estatuto «pueden extenderse a otras personas, en los términos que establezcan las leyes».

Los recurrentes fundamentan su impugnación del art. 15 EAC, además de en las consideraciones generales referidas a la totalidad del título I del Estatuto, en un supuesto exceso de las reservas establecidas en los arts. 81.1 y 147.2 CE, así como en la infracción del art. 11 CE, si bien a este último respecto la demanda se limita a señalar la inconstitucionalidad del precepto estatutario sin desarrollar las razones que pudieran abonar ese juicio. Con todo, es evidente que una proclamación tan genérica y abstracta como la que reconoce el «derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación» y el «derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal» no hace del art. 15.2 EAC sino el mero enunciado redundante de las palabras del art. 10.1 CE y de las proclamaciones internacionales de derechos más principales. Ni siquiera puede hablarse aquí del caso de los preceptos estatutarios que reproducen normas dictadas por el Estado en el ejercicio legítimo de una competencia que no corresponde a la Comunidad Autónoma; tampoco del supuesto en el que se reiteran preceptos constitucionales referidos a derechos fundamentales específicos, pues se trata únicamente del enunciado de los valores y principios en los que la Constitución fundamenta el orden político y la paz social. No hay, por tanto, declaración alguna de derechos subjetivos y sí, únicamente, la expresión formal de la voluntad de comunión del Estatuto con el fundamento declarado del orden de convivencia ordenado desde la Constitución.

Por su parte, la escueta referencia de los recurrentes al art. 11 CE permite deducir que la impugnación de los apartados 1 y 3 del art. 15 EAC tiene que ver con la posible contradicción entre las previsiones estatutarias acerca de los titulares de los derechos reconocidos en el Estatuto y el hecho de que la Constitución determine por sí misma, y atendiendo al criterio de la nacionalidad, el círculo de los posibles titulares de derechos, si bien entonces el precepto constitucional directamente afectado sería más bien el art. 13 CE. Sea como fuere, lo cierto es que, precisamente en virtud de la necesaria correspondencia que ha de mediar entre los derechos y principios estatutarios, de un lado, y el ámbito de las competencias (y de su ejercicio) de la Comunidad Autónoma, por otro, los derechos reconocidos en el Estatuto sólo pueden vincular a los poderes públicos catalanes y tener por titulares a los ciudadanos de Cataluña, como cabalmente dispone el art. 15.1 EAC. Ello sin perjuicio de que, conforme al art. 15.3 EAC, esa titularidad pueda extenderse a otros españoles o, en su caso, a los extranjeros, siempre «en los términos que establecen las leyes», que obviamente habrán de ser, en cada caso, las leyes competentes; es decir, también, eventualmente, las leyes del Estado. En la medida en que ninguno de los apartados del art. 15 EAC pone siquiera en cuestión la realidad de lo anterior, sólo podemos concluir que no incurren en la inconstitucionalidad denunciada.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 15 EAC.

19. El art. 20 EAC reconoce el «derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte» (art. 20.1 EAC), así como el «derecho a expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que puedan recibir»; instrucciones que, de acuerdo con el precepto, «deben ser respetadas en los términos que establecen las leyes» (art. 20.2 EAC). La escueta referencia al art. 15 CE como fundamento de la impugnación de este precepto no aporta razones para apreciar su inconstitucionalidad. En cuanto al art. 20.1 EAC baste decir que la proclamación de un derecho al tratamiento del dolor y a los cuidados paliativos se compadece con perfecta naturalidad con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE) y es, incluso, una consecuencia obligada, por implícita, de la garantía de ese derecho fundamental, al que, por ello, ni contradice ni menoscaba. Por lo mismo, «vivir con dignidad el proceso de [la] muerte» no es sino una manifestación del derecho a la vida digna y con el mismo alcance que para ese concepto puede deducirse de los arts. 10.1 y 15 CE, es decir, sin que necesariamente se implique con ello el derecho a la muerte asistida o a la eutanasia.

Por su lado, es evidente que el derecho a dejar constancia de la voluntad para el caso de no poder manifestarla en el momento de recibir tratamiento médico no afecta en absoluto al derecho a la vida. Sí lo hace, en cambio, la obligación de respeto a esa voluntad que el art. 20.2 impone al personal sanitario. Sin embargo, esa obligación lo será «en los términos que establecen las leyes», según especifica a continuación el propio precepto. Leyes que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1 y 149.1.16 CE, entre otras).

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 20 EAC.

20. El art. 21.1 EAC proclama el derecho de todos a «una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad», disponiendo que la Generalitat «debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos». Por su parte, el art. 21.2 EAC garantiza a los padres el derecho a que sus hijos «reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza es laica».

La imprecisa impugnación de ambos preceptos «por referencia al artículo 27 CE, en cuanto afecte a su núcleo esencial», según se afirma en la demanda, no es suficiente para desvirtuar su constitucionalidad. El propio tenor de los apartados 1 y 2 del art. 21 EAC es manifiestamente inocuo en su contraste con los diferentes apartados del art. 27 CE, pues aseguran en idénticos términos el derecho a la educación. Por lo demás, la referencia del precepto a que la enseñanza pública «es laica» sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a «que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública», como el propio precepto reconoce en términos plenamente respetuosos con el art. 27.3 CE y con el art. 16 CE. En fin, más allá de su literalidad, la expresa referencia al art. 37.4 EAC incluida en el art. 21.2 EAC disipa definitivamente cualquier riesgo de interpretación sesgada, pues se confirma así de manera expresa que esos concretos derechos no pueden desarrollarse, aplicarse o entenderse «de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución» (art. 37.4). Mucho menos, por tanto, atendiendo a la preocupación de los recurrentes, que afecte a «su núcleo esencial».

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 21.1 y 2 EAC.

21. Del capítulo III del título I del Estatuto, relativo a los «Derechos y deberes lingüísticos», los Diputados recurrentes impugnan los arts. 33, 34, 35 y 36, así como, por extensión, los arts. 50 (apartados 4 y 5), 102 y 147 [apartado 1 a)]. Los argumentos aducidos contra la constitucionalidad de los arts. 33 a 36 y 50 (apartados 4 y 5) EAC se han recogido en el antecedente 29, mientras que los alegados frente a los arts. 102 y 147.1 a) EAC se resumen, respectivamente, en los antecedentes 47 a) y 82 a). Por su lado, las posiciones de las otras partes procesales se han consignado, en lo que hace a los arts. 33 a 36 y 50 (apartados 4 y 5) EAC, en los antecedentes 30, 31 y 32, mientras que en los antecedentes 47 [b), c) y d)] y 82 [b), c) y d)] se han sintetizado sus defensas de la constitucionalidad de los arts. 102 y 147.1 a) EAC.

Como quiera que el art. 33.1 EAC únicamente se impugna en cuanto en él se utiliza el término «ciudadano», ha de bastar con remitirnos en este punto a las razones expuestas en los fundamentos jurídicos 9 y 11 para desestimar la impugnación de los arts. 2.4 y 7 EAC.

Los apartados 2, 3 y 4 del propio art. 33 EAC son objeto de impugnación en cuanto imponen una determinada regulación lingüística en relación con órganos y materias afectos al ámbito de la competencia del legislador estatal. Tanto el Abogado del Estado como el Parlamento y el Gobierno catalanes sostienen que el Estatuto de Autonomía es la norma pertinente para la fijación del alcance de la cooficialidad del catalán, cometido que en los apartados impugnados se verifica, a su juicio, de conformidad con la doctrina constitucional y, además, en términos que remiten al legislador estatal la concreta disciplina del modo en que habrá de asegurarse, en los ámbitos de su competencia, el ejercicio efectivo del derecho de opción lingüística.

Hemos dicho ya en el fundamento jurídico 14, al enjuiciar la constitucionalidad del art. 6 EAC, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la norma competente para atribuir al catalán la condición jurídica de lengua oficial en esa Comunidad Autónoma (art. 3.2 CE), compartida con el castellano como lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE). Recordábamos allí, con cita de la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, que, de acuerdo con la Constitución, «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida

por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos […]», lo que «implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español», siguiéndose del art. 3.2 CE que la cooficialidad de otras lenguas españolas «lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto».

Es evidente, por tanto, que la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una condición jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña que también debe definir su régimen jurídico, esto es, establecer lo que hemos denominado el «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance» de la misma (SSTC 82/1986, FFJJ 5 y 6; 123/1988, FJ 8 y 56/1990, FJ 40). De la declaración de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10).

El apartado 2 del art. 33 EAC se limita a constatar formalmente lo anterior, proclamando el derecho de «todas las personas» a utilizar la lengua oficial de su elección «en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales», así como «a recibir toda la documentación oficial emitida en Cataluña en la lengua solicitada». Con esta previsión —que en el ámbito de las Administraciones públicas tiene su equivalente en el apartado 1 del art. 33 EAC, no impugnado por este motivo— el Estatuto de Autonomía se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad del castellano y del catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas. Así las cosas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 33.2 EAC.

Por su parte, los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC, partiendo del derecho de opción lingüística inherente a la cooficialidad y proclamado en el art. 33.2 EAC, pretenden asegurar la efectividad de ese derecho en ámbitos competenciales privativos del Estado. Así, en el apartado 3 se prescribe que Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles, encargados del Registro Civil y personal al servicio de la Administración de Justicia han de acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de ambas lenguas para prestar sus servicios en Cataluña. Idéntica previsión se contiene en el apartado 4 respecto del personal al servicio de la Administración del Estado radicada en Cataluña, correspondiendo a esta última acreditar dicho conocimiento del personal a su servicio. Con todo, como quiera que en el caso del apartado 3 se trata de una exigencia para cuya articulación el Estatuto se remite a «la forma establecida en las leyes», y siendo obvio que éstas sólo pueden ser leyes estatales en virtud de las reservas establecidas en los arts. 122.1, 124.3 y 149.1.5, 8 y 18 CE, se colige sin dificultad que estos apartados del art. 33 EAC son apenas un trasunto del apartado que les precede, esto es, mera formalización de una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad contenida en el art. 6.2 EAC: el derecho de opción lingüística (art. 33.1 EAC), derivado del derecho de las personas a no sufrir discriminación por razones lingüísticas (art. 32 EAC), que, para su ejercicio ante las instituciones públicas cuya disciplina corresponde al Estado, requiere la intervención, inexcusable y excluyente, del legislador estatal. En particular, y por lo que hace a Jueces y Magistrados, del legislador orgánico del Poder Judicial.

Sólo con el entendimiento antes expresado y en virtud de las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación del art. 33.3 y 4 EAC.

A partir de ese entendimiento ha de ser desestimada la impugnación del apartado 1 del art. 102 EAC, que se limita a especificar respecto de Magistrados, Jueces y Fiscales la repetida consecuencia de principio inherente a la coexistencia de dos lenguas oficiales ya declarada para el conjunto de los poderes públicos del Estado en los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC, principio cuya concreción y efectividad corresponden inexcusablemente a la legislación del Estado. Asimismo, y exclusivamente en lo que hace a la dimensión lingüística del juicio de constitucionalidad que ahora verificamos, debe rechazarse, por las mismas razones acabadas de formular, la impugnación del art. 147.1 a) EAC, sin perjuicio de que hayamos de volver sobre este precepto con ocasión de otras impugnaciones de las que también ha sido objeto. Por su lado, el apartado 4 del art. 102 EAC tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad por cuanto el deber de acreditación del conocimiento de las dos lenguas oficiales se predica en el precepto, en términos generales y de principio, como consecuencia inherente de la cooficialidad, respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña. Será con ocasión, en su caso, del desarrollo normativo de ambas previsiones estatutarias por parte del poder político competente, estatal o autonómico, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el pertinente juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales por los referidos servidores públicos que, como consecuencia genérica de la cooficialidad, los preceptos ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos.

Por lo dicho ha de desestimarse la impugnación del art. 102.4 EAC.

En fin, no procede en este punto el enjuiciamiento del apartado 2 del art. 102 EAC, toda vez que, referido al conocimiento del Derecho propio de Cataluña, plantea una cuestión ajena a la de los derechos y deberes lingüísticos, por lo que será objeto de examen al conocer del recurso en la parte en que se impugnan determinados preceptos del título III del Estatuto. A ese momento remitimos también el análisis del apartado 3 del art. 102 EAC, en lo que se refiere a la acreditación del conocimiento del Derecho propio de Cataluña. En lo que respecta a la acreditación del conocimiento del catalán, a la que también alude el precepto, se limita a concretar la declaración de principio contenida en los preceptos de los que ahora nos ocupamos y que, por esa su naturaleza declarativa de una consecuencia constitucionalmente inherente a la cooficialidad, no puede merecer, por las razones y con el entendimiento ya expuestos, el reproche del que es objeto por los demandantes, lo que conduce a desestimar la impugnación del art. 102.3 EAC en este punto.

El apartado 5 del art. 33 EAC, por su lado, sería contrario a la Constitución si el Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tal condición es privativa del castellano (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). El criterio territorial relevante a los efectos de la delimitación del poder público vinculado a las consecuencias de principio inherentes a la cooficialidad de una lengua autonómica es el de la sede de la autoridad, no el del alcance territorial de su respectiva competencia, pues esto último implicaría la sujeción de todos los órganos de ámbito estatal a los efectos de la cooficialidad de todas las lenguas autonómicas en cualesquiera puntos del territorio nacional; esto es, una vinculación por principio reservada a la única lengua española común.

Tratándose de órganos constitucionales o jurisdiccionales de naturaleza y significación exclusivamente estatales, a los que se refiere el precepto que examinamos, también debe tenerse en cuenta que, con independencia del lugar donde radique su sede y de donde reciban el impulso para actuar, su actividad se ejerce con referencia no a una determinada Comunidad Autónoma, sino a todo el territorio nacional, por lo que no puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática.

Sin embargo, habida cuenta de que el derecho atribuido a los ciudadanos de Cataluña lo es estrictamente «de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente», que como es indiscutible tratándose de los órganos a los que el precepto se refiere será siempre la legislación del Estado, el apartado 5 del art. 33 EAC admite una interpretación conforme con la Constitución, ya que a dicha legislación ha de corresponder no sólo el modus en que aquel derecho ha de ejercerse y hacerse efectivo, sino, antes aún, definirlo cumplidamente en su contenido y en su alcance. En este sentido, la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos presentados en catalán a dichos órganos y, en su caso, el grado de ésta ha de ser establecido con entera libertad, dentro de los límites constitucionales (art. 3.1 CE), por el legislador estatal competente.

Interpretado en esos términos, el art. 33.5 no es inconstitucional, y así se dispondrá en el fallo.

22. El art. 34 EAC ha sido impugnado por entender los recurrentes que el deber de disponibilidad lingüística impuesto a las empresas en sus relaciones con usuarios y consumidores es contrario a los arts. 10.1, 38 y 139.2 CE.

El art. 34 EAC extiende al ámbito de las relaciones inter privatos el derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos frente al poder público. Toda vez que ese derecho comprende por igual y con perfecta equivalencia a las dos lenguas oficiales en Cataluña, no es de ver problema alguno de constitucionalidad en lo que hace al tratamiento del castellano y del catalán. Los recurrentes centran la denuncia de

la inconstitucionalidad que aprecian en el segundo inciso del precepto en cuanto impone el deber de disponibilidad lingüística en las relaciones entre particulares. Sin perjuicio de la generalidad de la fundamentación del recurso en este extremo, no puede dejar de señalarse que el deber de disponibilidad lingüística por parte de las empresas es necesaria consecuencia del derecho de opción lingüística y, en concreto, del derecho de los usuarios y consumidores a ser atendidos en la lengua oficial que elijan, que se declara en el primer inciso del art. 34 EAC, no impugnado por los recurrentes. En todo caso, en lo que ahora importa y como el Abogado del Estado pone de manifiesto, la proclamación in abstracto de aquel deber, en los términos en los que se lleva a cabo por el precepto recurrido, no atenta por sí misma contra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías que están sometidos, como todos los derechos y libertades, a límites (respectivamente, SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 3; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 4; y 64/1990, de 5 de abril, FJ 5), sin que en la demanda se ofrezcan razones en las que se pueda sustentar la vulneración que se afirma. Por lo demás, la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística quedan diferidos en el art. 34 EAC a los términos que establezca la ley, de modo que habrá de ser con ocasión del juicio de constitucionalidad que eventualmente haya de merecer la ley por la que, en el marco de la oportuna competencia, se establezcan los términos de ese deber de disponibilidad lingüística cuando quepa esperar de nosotros un pronunciamiento jurisdiccional sobre la adecuación constitucional de los concretos términos en los que se articule dicho deber.

Ello no obstante, es de señalar que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos.

Interpretado en esos términos, el art. 34 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

23. A diferencia del art. 34 EAC, el art. 50.4, en coherencia con su naturaleza de «principio rector», impone a los poderes públicos un deber de promoción del catalán en el etiquetado y embalado de los productos distribuidos en Cataluña, así como en las instrucciones de uso de los mismos. Deber de promoción que en absoluto excluye la utilización del castellano —pues se especifica que lo pretendido es que los datos que figuren en los productos «consten también en catalán»— y que se enmarca en un precepto cuyo objeto es el «fomento y difusión del catalán», esto es, una materia ajena al ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica y que se traduce en lo que hemos llamado «un compromiso de promoción de la normalización lingüística» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 3), verificable con ocasión del ejercicio de las competencias propias, siendo así que de la lectura del apartado 4 del art. 50 no se desprende la infracción de ninguna competencia del Estado, sin perjuicio, como es natural, de los términos en los que, eventualmente, ese deber de promoción llegue a sustanciarse en la correspondiente normativa autonómica de desarrollo.

Por su parte, el apartado 5 del art. 50 EAC prescribe a las Administraciones autonómica y local, así como a las instituciones, empresas y concesionarios dependientes de las mismas, la utilización del catalán «en sus actuaciones internas y en sus relaciones entre ellos». Deber que se extiende para el caso de las comunicaciones y notificaciones dirigidas a los particulares residentes en Cataluña, bien que «sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden».

Hay que precisar que al referirse el precepto a las instituciones y las empresas que dependen de la «Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña», ha de entenderse que su ámbito de aplicación queda acotado a los supuestos en que las mismas «ejercen funciones públicas» en concordancia con el art. 33.1 EAC, último inciso, lo que es coherente con la inclusión en el art. 50.5 EAC de los concesionarios de servicios públicos. El ejercicio de funciones públicas es el elemento que configura el supuesto de hecho de esta norma, que, en consecuencia, no afecta a la actividad privada que pueda ejercer cualquier entidad o empresa, por lo que no se producen las vulneraciones que aducen los recurrentes de los arts. 10.1, 38 y 139.2 CE.

En relación con todo ello hemos de recordar que al pronunciarnos en el fundamento jurídico 14 sobre la constitucionalidad del art. 6.1 EAC afirmamos que la consideración de una de las dos lenguas oficiales en Cataluña como lengua de uso preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, contradice una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, en palabras de la repetida STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

Sólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña. Y hacerlo, además, en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente. El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública.

Interpretado en esos términos, el art. 50.5 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

24. Aunque el suplico de la demanda incluye el art. 35 EAC sin mayores concreciones, la censura, que es extensión de la también dirigida, según hemos visto, al art. 6.1 EAC, se ciñe a los apartados 1 y 2 del art. 35 EAC, toda vez que en los tres apartados restantes se dispensa idéntico tratamiento a las dos lenguas oficiales en Cataluña.

El apartado 1, en efecto, reconoce el derecho a recibir la enseñanza en catalán, lengua ésta que se prescribe, además, como «vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria». Por su parte, el apartado 2 garantiza en su primera parte el «derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria», mientras que en párrafos sucesivos se dispensa al catalán y al castellano idéntico tratamiento en tanto que objeto de enseñanza y de conocimiento, lo que disipa por sí sólo toda sombra de inconstitucionalidad en la literalidad de esta parte segunda del art. 35.2 EAC. El problema de constitucionalidad reside, pues, en determinar si las expresiones que se acaban de transcribir implican, como consecuencia necesaria, la negación al castellano de su condición de lengua vehicular en la enseñanza.

Es doctrina de este Tribunal que «no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9). En este sentido, nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular y de aprendizaje en todos los niveles de enseñanza. Pero nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza.

Hemos descartado desde un principio toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza. En particular, afirmamos en la referida STC 337/1994, FJ 9, que «el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano … no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano», pues «de la cooficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma se derivan consecuencias en lo que respecta a su enseñanza, como hemos reiterado en anteriores decisiones (SSTC 87/1983, fundamento jurídico 5; 88/1983, fundamento jurídico 4 y 123/1988, fundamento jurídico 6)». En el otro extremo, y habiendo admitido la legitimidad constitucional de los propósitos de las legislaciones autonómicas de normalización lingüística, hemos señalado que «ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial y, de este modo, a la ordenación del pluralismo lingüístico que la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía establecen» (STC 337/1994, FJ 8), habiendo afirmado muy tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos

lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, «el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado» (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 10), «pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 C.E.) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos» (STC 337/1994, FJ 10).

Por lo demás, «también desde la perspectiva del art. 27 C.E. ha de llegarse a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7, se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos –esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia– determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación» (STC 337/1994, FJ 9).

Se hace preciso, en definitiva, cohonestar en este ámbito el objetivo de la adecuada normalización lingüística de las lenguas cooficiales, por un lado, con el derecho a la educación, por otro, siendo nuestra doctrina que «corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 C.E. sino del art. 3 del E.A.C.» (STC 337/1994, FJ 10), afirmación que, ceñida entonces al contexto de la cuestión resuelta en la citada STC 337/1994, ha de generalizarse aquí para el conjunto del proceso educativo.

Lo anterior supone la necesaria modulación del derecho de opción lingüística en el ámbito de la enseñanza, de manera que, como tenemos repetido, no cabe pretender legítimamente que la misma se imparta única y exclusivamente en una de las dos lenguas cooficiales, por oponerse a ello el mandato constitucional implícito a «los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y garantizar el mutuo respeto y la protección de ambas lenguas oficiales en Cataluña» (STC 337/1994, FJ 9) y, en particular, por constituir la enseñanza en las lenguas oficiales una de las consecuencias inherentes, precisamente, a la cooficialidad (STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5). Siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas. Por tanto resulta perfectamente «legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo», aunque siempre con el límite de que «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma» (STC 337/1994, FJ 10).

Cierto que el apartado 1 del art. 35 EAC omite en su literalidad toda referencia al castellano como lengua docente. Sin embargo, no puede entenderse que su silencio en punto a una circunstancia que resulta imperativamente del modelo constitucional de bilingüismo obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán «normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria», pero no como la única, sin impedir por tanto –no podría hacerlo– igual utilización del castellano. En consecuencia, el segundo enunciado del art. 35.1 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Por lo mismo, el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del art. 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisible voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano. Lo mismo ha de decirse del primer enunciado del apartado 2 del art. 35 EAC.

En consecuencia, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

Interpretado en esos términos, el art. 35, apartado 1 y primer inciso del apartado 2, no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

25. A la impugnación del apartado 1 del art. 36 EAC, referido al aranés, será suficiente con responder mediante la remisión a los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos precedentes en relación con el catalán, con el resultado de concluir con la desestimación del recurso en este particular. Idéntica conclusión merece la impugnación del apartado 2 del precepto, recurrido por causa de la utilización del término «ciudadanos», cuya inconstitucionalidad hemos descartado en los fundamentos jurídicos 9 y 11 al enjuiciar los arts. 2.4 y 7.

En consecuencia, ha de desestimase la impugnación del art. 36.1 y 2 EAC.

26. Del capítulo IV (Garantías de los derechos estatutarios) del título I se impugnan los arts. 37 y 38 EAC que lo integran (antecedentes 29, 30, 31 y 32).

Si bien los recurrentes impugnan el art. 37 EAC sin hacer mención específica de ninguno de sus apartados, se desprende de su tenor que la impugnación se contrae al apartado 1, segundo párrafo, que prevé que los derechos reconocidos en los arts. 32 y 33 EAC vinculan «también a la Administración General del Estado en Cataluña», por lo que sólo nos detendremos en el análisis del párrafo señalado. Hemos de afirmar, con todo, que, desde luego, el apartado 4 del art. 37 EAC no podría merecer en ningún caso reproche alguno de inconstitucionalidad, pues, según se ha dicho ya al examinar la impugnación del art. 15 (fundamento jurídico 18), el art. 37.4 EAC hace expresa salvedad de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales suscritos por España, que no pueden así verse afectados por causa de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto. Derechos y principios que tampoco han de suponer «una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». Por su lado, los apartados 2 y 3 del art. 37 EAC remiten al Parlamento de Cataluña la regulación y desarrollo de los derechos establecidos en el Estatuto y la aprobación, por ley, de una «Carta» de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. Cometidos ambos que, en los términos en que nos hemos manifestado a propósito de la naturaleza de los derechos estatutarios y atendidas las expresas salvedades del propio art. 37.4 EAC no pueden merecer reproche de inconstitucionalidad.

El imputado al art. 37.1 EAC en cuanto extiende a la Administración del Estado en Cataluña la vinculación a los derechos reconocidos en los arts. 32 y 33 EAC ha de ser rechazado en virtud de las razones expuestas en los fundamentos que hemos dedicado al juicio de constitucionalidad del art. 33 EAC. En efecto, hemos dejado dicho en el fundamento jurídico 21 que «la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una circunstancia jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña y que de ella se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10)». En este sentido, el Estatuto «se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad del castellano y del catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas» (ibidem).

En realidad, por tanto, el art. 37.1 EAC no hace otra cosa que explicitar una vinculación ya implícita en el contenido de los derechos establecidos en los preceptos estatutarios a los que se remite; derechos cuyo correspondiente obligado es en los arts. 32 (no impugnado) y 33 EAC, junto a las instituciones autonómicas, la Administración estatal en Cataluña. Por ello, la vinculación expresamente establecida en el

art. 37.1 EAC no es contraria a la Constitución en la medida y con el alcance que tampoco lo es el contenido de los diferentes apartados del art. 33 EAC ya examinados, con las precisiones interpretativas que en el fundamento jurídico 21 hemos efectuado respecto de su apartado 5.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del art. 37 EAC.

27. Al art. 38 EAC se le formulan dos reparos: que el Consejo de Garantías Estatutarias interfiere en el sistema de garantías de los derechos fundamentales y que establece la existencia de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulneración de los derechos estatutarios.

El art. 38.1 EAC atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la tutela tanto de los derechos estatutarios como de los derechos legales incluidos en la Carta mencionada en el art. 37 EAC, «de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2 b) y c)». El art. 76 EAC relaciona las funciones de dicho Consejo, entre las que se cuenta, por lo que ahora importa, el dictamen sobre «[l]a adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento» [art. 76.2 b)], así como sobre «los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno» [art. 76.2 c)].

No es de advertir defecto alguno de inconstitucionalidad en la previsión que aquí nos ocupa, toda vez que el precepto se limita a confiar al Consejo de Garantías Estatutarias la defensa de unos derechos que, como tenemos repetido, ni se confunden con los derechos fundamentales ni pueden redundar en su perjuicio o menoscabo, sin que del contenido del propio art. 38.1 EAC se derive cuál haya de ser la naturaleza de la tutela dispensada por aquel Consejo o el alcance en Derecho de sus pronunciamientos, cuestiones que, decididas en el art. 76 EAC, habremos de examinar al resolver su impugnación.

El art. 38.2 EAC dispone que «los actos que vulneren los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes». Sin perjuicio de cuanto hayamos de decir en relación con los preceptos estatutarios referidos al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que también han sido impugnados, es lo cierto que la previsión aquí examinada pudiera no compadecerse, en su literalidad, con la atribución al Estado por el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, pues, según es doctrina constitucional consolidada, el hecho de que tal competencia exclusiva se atribuya «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» –siendo posible, por tanto, que éstas puedan ser titulares de competencias específicas en el extremo ahora abordado– «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 art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión 'necesarias especialidades' del citado precepto constitucional, tan sólo 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» (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, y las allí citadas).

El art. 38.2 EAC parecería remitir a «los procedimientos establecidos en las leyes» la concreta configuración de un recurso jurisdiccional cuya existencia misma es cuestión resuelta y decidida, en apariencia, por el precepto estatutario, sin que a las leyes aludidas en el art. 38.2 EAC, por más que implícitamente se asuma que sólo pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que el de regular el modus de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado. Ello no obstante, y como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como «objeto de recurso» ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de «innovaciones procesales» ni supone una alteración de «las reglas procesales comúnmente aplicables» en materia de protección de derechos. Por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades que, sobre la base de las previsiones constitucionales determinantes al efecto, el legislador estatal ha dispuesto y regulado en ejercicio de sus competencias propias, el art. 38.2 EAC ha asumido la condición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos a las que el Estatuto quiere hacer referencia expresa por relación a los derechos que el propio Estatuto reconoce, con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de concretarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de «los procedimientos establecidos en las leyes», que obviamente sólo pueden ser las del Estado.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación el art. 38.2 EAC.

28. Del capítulo V de este título I se impugnan los arts. 41.5, 50.4 y 5 y 52 EAC, que enuncian principios rectores, cuyo régimen jurídico difiere del de los derechos. Sobre su naturaleza jurídica, el art. 39.1, precepto de cabecera del capítulo V, que no ha sido impugnado, dispone que los poderes públicos de Cataluña han de orientar sus políticas públicas de acuerdo con los principios rectores establecidos en la Constitución y también en el «presente Estatuto», precisando a continuación que los principios rectores estatutarios «informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (apartado 2); por último, el apartado 3 prevé que los principios rectores estatutarios «son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan».

Habiendo enjuiciado ya, al examinar la impugnación del art. 34 EAC, los reproches dirigidos contra el art. 50.4 y 5 EAC, hemos de ocuparnos ahora de los arts. 41.5 y 52 EAC.

El art. 41.5 EAC consta de diversos apartados en los que, bajo la denominación «Perspectiva de género», se recogen distintos mandatos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma tendentes a conseguir la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos social, económico y cultural, entre otros, así como a garantizar que las políticas públicas hagan frente de modo integral a la violencia sexista. En su apartado 5, único que ha sido impugnado, se dispone que «[l]os poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual».

Los recurrentes, en una escueta argumentación, fundamentan la impugnación del art. 41.5 EAC en que excede de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE e infringe la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, a la vez que incide, además, en el derecho a la vida (art. 15 CE), dejando sus límites y la protección de la vida concebida en su máxima indeterminación. Es evidente que el precepto contiene un mandato dirigido a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, únicos, por tanto, que resultan vinculados por el principio rector en aquél recogido. Tal vinculación, por otra parte, se produce, como se indica expresamente, en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma e igualmente en los supuestos previstos en la ley, lo que determina que la actividad de los poderes públicos en la prosecución del mandato establecido habrá de atenerse, en cada caso, a lo dispuesto por el legislador competente, lo que incluye también, eventualmente, las leyes del Estado.

No cabe apreciar, por tanto, el exceso que se denuncia de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni, tratándose de un principio rector, lesión de la reserva de ley orgánica en materia de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Tampoco puede observarse ninguna contradicción con el art. 15 CE, ni puede inferirse del enunciado en sí del art. 41.5 EAC dada su generalidad y abstracción, una indeterminación de la protección, en los términos constitucionalmente debidos, de la vida concebida, como sostienen los recurrentes. Ello sin perjuicio, como es obvio, de la posibilidad de impugnar, en su caso, la eventual adopción de políticas públicas que se pudieran entender contrarias al referido derecho fundamental. Pero de la redacción del precepto en cuestión ni se derivan necesariamente estas políticas, ni, más genéricamente, proclamación alguna contraria al art. 15 CE como revela el contraste de los enunciados de uno y otro artículo.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 41.5 EAC.

29. El art. 52 EAC, que tiene por rúbrica «Medios de comunicación social», establece en su primer apartado que «[c]orresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso. En el caso de

los medios de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral». El apartado segundo, por su lado, establece que «[l]os poderes públicos deben promover las condiciones para garantizar el acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales en el ámbito de Cataluña».

Los Diputados recurrentes reiteran respecto al art. 52 EAC el reproche que hicieran al antes examinado art. 41.5 EAC, en lo referente a la trasgresión de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE y de la reserva de ley orgánica ex art. 81.1 CE, a lo que añaden, como motivo impugnatorio específico, la mera invocación de los arts. 18 y 20 CE. Se trata aquí también de un mandato dirigido como principio rector a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que exclusivamente a ellos vincula, y que se inserta en el ámbito material de los medios de comunicación social, respecto al que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en el marco del art. 149.1.27 CE y que, en este caso, la Comunidad Autónoma de Cataluña efectivamente ha asumido en los términos del art. 146 EAC. Sin perjuicio de lo que en su momento se dirá en relación con la concreta impugnación de este último precepto en cuanto al alcance de la competencia autonómica estatutariamente asumida, las precedentes consideraciones son suficientes para desestimar el denunciado exceso de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE y la infracción de la reserva de ley orgánica en la materia de desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas ex art. 81.1 CE. Por lo demás, en el mandato dirigido a los poderes públicos autonómicos de promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir información veraz, así como la neutralidad de los medios de comunicación de titularidad pública y, en fin, el acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales en el ámbito de la Comunidad Autónoma no puede apreciarse que por sí mismo, a falta de una concreta fundamentación que sustente el reproche que se dirige al precepto, resulte vulnerador de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en los arts. 18 y 20 CE.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 52 EAC.

30. Los recurrentes cuestionan la constitucionalidad de diversos preceptos del título II del Estatuto, rubricado «De las instituciones». Las impugnaciones se refieren a los capítulos III, «El Gobierno y la Administración de la Generalitat» (art. 71.1 y 6 EAC), y V, «Otras Instituciones de la Generalitat» (arts. 76.1, 2 y 4, 78.1. 80.1 y 3, y 82 EAC) (antecedentes 33 a 37), así como al Capítulo VI, «El Gobierno Local», arts. 83.1, 84.2 y 3, 86.5, 90 y 91 EAC) (antecedentes 38 a 41).

El art. 71.1 EAC atribuye a la Administración de la Generalitat «la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local». Por su parte, la disposición adicional sexta EAC, que se impugna en conexión con aquel precepto, establece que «[l]a Generalitat será Administración ordinaria del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña». Los recurrentes consideran que tal atribución implica el desplazamiento de la Administración General del Estado en Cataluña, impidiendo el ejercicio de las competencias estatales que deban desplegarse en dicha Comunidad Autónoma.

La «condición de Administración ordinaria» de la Administración de la Generalitat que se recoge en el precepto estatutario, cualquiera que sea el significado que se confiera al término «Administración ordinaria», bien el cuantitativo que expone el Abogado del Estado, bien el principialista que evoca la representación del Gobierno de la Generalitat, bien el más técnico de Administración que ejerce funciones ejecutivas del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma del que se hacen eco los Letrados del Parlamento de Cataluña, en modo alguno supone, como por el contrario sostienen los recurrentes, la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal. La condición impugnada es, así, simple trasunto, como se recoge en el mismo precepto, de la posición conferida a la Administración de la Generalitat en el Estatuto y las leyes. Y en lo que ahora interesa ha de resaltarse que el propio art. 71.1 EAC dispone que «[l]a Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por este Estatuto a la Generalitat». De este modo su calificación como «Administración ordinaria» estatutariamente no se puede traducir en la asunción por la Administración de la Generalitat de las competencias ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y, por tanto, en la exclusión en él de la Administración periférica del Estado, ni en su marginalidad, sin que proceda ahora pronunciamiento preventivo alguno sobre lo que, en su caso, pudiera disponer el legislador en un futuro.

Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 71.1 EAC.

La disposición adicional sexta viene a corroborar la no exclusión o marginalidad de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, al contemplar precisamente la posibilidad de que sean transferidas a la Administración de la Generalitat las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña. Se trata de una previsión de futuro, cuya concreción, de producirse, corresponde determinar al Estado sin condicionamiento alguno por parte de la Comunidad Autónoma a través de los instrumentos correspondientes y con sujeción, obviamente, a los límites que resulten de la Constitución.

Por lo mismo ha de desestimarse la impugnación de la disposición adicional sexta EAC.

31. El art. 71.6 EAC, impugnado por los recurrentes, remite a las leyes la regulación de la organización de la Administración de la Generalitat, previendo como contenido en todo caso necesario de las leyes las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat; las formas de organización y de gestión de los servicios públicos; y, en fin, la actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de Derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos.

No cabe advertir en el precepto que ahora nos ocupa, frente a lo que sostienen los recurrentes, una competencia ilimitada de la Generalitat para establecer las formas de personificación pública y privada y la actuación de su Administración en régimen de Derecho privado, si bien ellos mismos postulan la posibilidad de una interpretación conforme de dicho precepto si la competencia de la Generalitat en este ámbito se entiende supeditada a la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE. Pues bien, ni siquiera esa interpretación conforme resulta necesaria para desestimar la impugnación del art. 71.6 EAC, ya que, en efecto, el precepto establece una reserva de ley autonómica en materia de organización de la Administración de la Generalitat, con el contenido necesario que en el mismo se determina, en cuyo ejercicio es obvio que la Comunidad Autónoma debe respetar las bases que el Estado dicte en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas al amparo de la competencia reservada en el art. 149.1.18 CE, cuya menor extensión o alcance ha declarado una reiterada doctrina constitucional cuando se trata de aspectos internos de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). En modo alguno es necesario, como parece deducirse de las alegaciones de los recurrentes, que en el precepto estatutario se haga una salvaguarda expresa a la competencia básica del Estado en este caso concernida para sostener su constitucionalidad ni para que el Estado pueda legítimamente ejercer la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE, que condiciona, evidentemente, la regulación autonómica de la materia a la que se refiere el art. 71.6 EAC.

Ha de desestimarse, por tanto, la impugnación del art. 71.6 EAC.

32. Del art. 76 EAC, referido al Consejo de Garantías Estatutarias, se impugnan los apartados 1, 2 y 4 por entender que las funciones que se le atribuyen quebrantan la reserva del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecida en el art. 161 CE a favor del Tribunal Constitucional, así como que la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes mencionados en el art. 76.4 EAC puede generar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos de este Tribunal, dado especialmente el caso de que los dictados por el Consejo tienen carácter vinculante en el supuesto del art. 76.4 EAC, a lo que se suman los problemas que suscita, en su opinión, el régimen de garantías establecido en el art. 38 EAC, también recurrido. Las restantes partes procesales sostienen, por el contrario, que las funciones del Consejo de Garantías Estatutarias no tienen carácter jurisdiccional, sino consultivo, y se insertan en el procedimiento legislativo, lo que excluye todo posible conflicto con el Tribunal Constitucional y sus funciones propias.

De acuerdo con el art. 76.1 EAC el Consejo de Garantías Estatutarias «es la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat en los términos que establece el apartado 2». El precepto es, en su literalidad, perfectamente inocuo a los efectos de nuestro pronunciamiento, pues la inconstitucionalidad que pudiera padecer sólo sería la que

resultara, por derivación, de los concretos términos del apartado 2 al que se remite. Los recurrentes no dejan de deslizar una cierta censura al observar que la denominación del Consejo «recuerda a otros Tribunales de orden constitucional con funciones similares a nuestro Tribunal Constitucional (Constitución republicana de 1931)», pero, con independencia de que esa observación no se ha sustanciado en la impugnación formal del precepto por esa causa, es obvio que aquí sólo puede importar la naturaleza jurídica del Consejo que efectivamente pueda deducirse de la configuración normativa de esa institución en el Estatuto, en ningún caso las reminiscencias históricas o de Derecho comparado que con su denominación formal puedan evocarse.

El apartado 2 del art. 76 EAC atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la posibilidad de dictaminar, «en los términos que establezca la ley», sobre la adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto antes de su aprobación por el Parlamento [art. 76.2 a)]; sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento, de los decretos-leyes sometidos a convalidación de la Cámara y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno [art. 76.2 b) y c)], así como sobre la adecuación de los proyectos y proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo «a la autonomía local en los términos que garantiza el presente Estatuto» [art. 76.2 d)].

Como en el supuesto del art. 76.1 EAC, también este apartado 2 del precepto es, en sí mismo considerado, constitucionalmente inobjetable, pues la función dictaminadora atribuida al Consejo de Garantías Estatutarias no hace sino configurarlo en los términos del anterior Consejo Consultivo de la Generalitat, especie del género institucional consultivo cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 204/1992, de 26 de noviembre, y cuyos cometidos en nada pueden perjudicar al ejercicio de la jurisdicción constitucional que nos es propia, pues entre las funciones de asesoramiento características de los órganos consultivos y las jurisdiccionales que son privativas de los Tribunales, en general, y de este Tribunal Constitucional en su condición de supremo intérprete jurisdiccional de la Constitución, en particular, median sustanciales y evidentes diferencias de concepto.

Las diferencias entre Consejo y Tribunal Constitucional –fundamentalmente sustanciadas en el valor de cosa juzgada privativo de los pronunciamientos jurisdiccionales– se diluyen, no obstante, de manera muy notable atendido el carácter vinculante que el apartado 4 del art. 76 EAC atribuye a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias «con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto».

La indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo, toda vez que el art. 76.2 EAC se remite en ese punto a «los términos que establezca la ley», hace posible una pluralidad de opciones que pasan por dos extremos: A) El control sobre los proyectos y proposiciones de ley se llevará a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas en la Cámara y a lo largo de su debate en la misma. B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley.

En ambos casos puede aún hablarse, con perfecta propiedad, de «proyectos y proposiciones de ley». Si el dictamen del Consejo es vinculante (importando poco que lo sea sólo en relación con determinadas iniciativas legislativas), ha de entenderse que un juicio negativo impedirá, en el primer caso, la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, y en el segundo supuesto, la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisible limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal.

Cualesquiera de ambas hipótesis abocan a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4 del art. 76 EAC, debiendo ser desestimada, por el contrario, la impugnación de sus apartados 1 y 2.

33. El art. 78 EAC regula las funciones del Síndic de Greuges y sus relaciones con otras instituciones análogas. De sus cinco apartados sólo el primero ha sido impugnado, concretamente por atribuir al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad administrativa autonómica, en todos los órdenes, «con carácter exclusivo», ya que con esa exclusividad se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE.

La función supervisora atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 54 CE tiene por objeto la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y se configura como una de las «garantías de las libertades y derechos fundamentales» previstas en el capítulo cuarto de ese mismo título (arts. 53 y 54 CE). El hecho de que ejerza esa función como comisionado de las Cortes Generales no supone que la actividad administrativa sobre la que puede proyectarse sea únicamente la propia del Estado central, con exclusión de la Administración autonómica. Tratándose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los arts. 53 y 54 CE han de serlo frente a todos los poderes públicos, pues a todos ellos, sin excepción, vinculan y someten. Así como la garantía jurisdiccional no admite distingo en su proyección sobre el poder público autonómico, tanto legislativo como administrativo, así tampoco la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera Administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público. La «Administración» del art. 54 CE, como la «Administración» de los arts. 103 y 106 CE, no es, por tanto, la concreta especie «Administración central», sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción. De ahí que la exclusividad que proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el art. 54 CE.

En consecuencia debemos declarar que el inciso «con carácter exclusivo» contenido en el art. 78.1 EAC es inconstitucional y nulo.

34. Del art. 80 EAC, en el que se regula la Sindicatura de Cuentas, se impugnan sus apartados 1 y 3, habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el antecedente 36 de esta Sentencia.

El art. 80.1 EAC define a la Sindicatura de Cuentas como «el órgano fiscalizador externo de las cuentas de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña». No cuestionan los recurrentes la posibilidad, ya admitida por este Tribunal (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero), de la coexistencia con el Tribunal de Cuentas de otros órganos fiscalizadores del sector público y, en concreto, de que en los Estatutos de Autonomía puedan preverse y regularse órganos fiscalizadores que se integren en la organización institucional de las Comunidades Autónomas. El reproche que aquéllos dirigen al apartado impugnado se desvanece si se repara en que, ni se define la Sindicatura de Cuentas en el precepto como único órgano fiscalizador externo de las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña, como de contrario se afirma en la demanda, ni se confiere carácter exclusivo a la función fiscalizadora que se le encomienda. Por lo tanto el art. 80.1 EAC no excluye ni impide que el Tribunal de Cuentas, en tanto que «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» (art. 136.1 CE), pueda fiscalizar las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del sector público de Cataluña, manteniendo la relación de supremacía que ex Constitutione le corresponde sobre los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas, si bien hemos precisado también que el ámbito principal y preferente del ejercicio de su función fiscalizadora «es la actividad financiera del Estado y del sector público estatal» (STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 8). De nuevo hemos de reiterar que el hecho de que no se recoja en el precepto estatutario una cláusula de salvaguarda de las competencias del Estado o de alguno de sus órganos, como acontece en este caso, no lo vicia de inconstitucionalidad.

El apartado 3 del art. 80 EAC dispone que «[l]a Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer relaciones de cooperación mediante convenio. En este convenio deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable».

Ciertamente alguna dificultad podría suscitar la constitucionalidad del inciso inicial del art. 80.3 EAC si se viese en él un mandato dirigido por igual tanto a la Sindicatura de Cuentas como al Tribunal de Cuentas. Mas atendiendo al órgano que es objeto de regulación en el art. 80 EAC, así como a su ubicación en el título del Estatuto de Autonomía dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma, es posible un entendimiento del inciso en cuestión, sin alterar ni desvirtuar su contenido, que circunscriba aquel mandato a la Sindicatura de Cuentas, en tanto que órgano de la Comunidad Autónoma, a quien se le impone el establecimiento de relaciones de cooperación mediante convenio con el

Tribunal de Cuentas, pero que, en tanto que deber, ni vincula ni obliga al Tribunal de Cuentas en lo que se refiere al establecimiento de aquellas relaciones de cooperación ni a los instrumentos en los que, en su caso, se lleve a cabo.

Por lo demás, el inciso final del art. 80.3 EAC, en su tenor literal, ni dispone la participación de la Sindicatura de Cuentas en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable, ni prescribe que la posibilidad de dicha participación se prevea como objeto del convenio en el que se plasmen las antes aludidas relaciones de cooperación, sino que su enunciado, más limitadamente, lo que hace es cifrar como contenido del referido convenio el establecimiento de los mecanismos a través de los cuales cabe que tenga lugar aquella participación, cuya posibilidad y cuyo alcance para los órganos fiscalizadores autonómicos han de venir y vienen actualmente contemplados, en tanto que en la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable el Tribunal de Cuentas es único en su orden (STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2), en la normativa reguladora de éste (art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas). Así pues lo que el convenio debe establecer, en su caso, son los mecanismos a través de los cuales puede articularse la participación de la Sindicatura de Cuentas en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable prevista en la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas.

Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 80.1 y 3 EAC.

35. El art. 82 EAC se impugna por entender que infringe los arts. 18 y 20 CE, con invocación de los vicios de inconstitucionalidad ya esgrimidos en relación con el art. 52 EAC.

El art. 82 EAC contiene tres incisos. El primero referido a la definición del Consejo Audiovisual de Cataluña como «autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada». El segundo declara su plena independencia respecto del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Y concluye con un tercer inciso en el que se remite a una ley del Parlamento el establecimiento «de los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación». Frente a la posición de los recurrentes, ha de estimarse en este extremo la opinión del resto de las partes personadas en el proceso y, en consecuencia, descartar la vulneración por el art. 82 EAC de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los arts. 18 y 20 CE, dada la generalidad del precepto estatutario, cuya concreción se remite al legislador autonómico. Por tanto, los problemas de constitucionalidad que suscitan los recurrentes se derivarían, en su caso, del desarrollo legal de la previsión estatutaria, de suerte que, en este punto, el recurso puede ser calificado de preventivo, sin que ninguna consideración proceda hacer aquí y ahora, como es evidente, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña (R.I. núm. 3766-2006).

Ha de desestimarse, por consiguiente, la impugnación del art. 82 EAC.

36. Son varios los preceptos impugnados del capítulo VI, «El Gobierno Local», del título II, pero los Diputados recurrentes hacen preceder a la fundamentación de cada impugnación una crítica general a dicho capítulo. Sostienen los recurrentes que el capítulo VI contiene una regulación del régimen local impropia de un Estatuto, que desborda la reserva estatutaria del art. 147.2 CE al incluir la organización de los entes locales, y que trata de desplazar la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal, persiguiendo la interiorización del gobierno local para terminar con su carácter bifronte que se desprende del art. 149.1.18 CE.

La generalidad y abstracción de la crítica que los Diputados formulan al referido capítulo, que no se traduce en una impugnación íntegra del mismo, ni con base directamente en ella se interesa la declaración de inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos, no puede ser objeto por nuestra parte sino de una respuesta de igual tenor. En modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de «régimen local», expresión ésta que hemos identificado con el «régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» engloba a las Administraciones locales (ibidem). Así pues, sin una mayor argumentación y concreción impugnatoria por parte de los Diputados recurrentes, no puede estimarse que en su conjunto el capítulo VI transgreda la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia.

En los mismos términos de generalidad y abstracción que los utilizados en el recurso, difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local. Este carácter es el resultado «de la actividad concurrente del Estado … y de las Comunidades Autónomas» (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que «[j]unto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas» (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales.

Por las razones expuestas ha de rechazarse la genérica crítica que los recurrentes dirigen contra el capitulo VI del título II del Estatuto.

37. El art. 84.2 y 3 EAC se impugna porque entienden los recurrentes que ambos apartados formarían un sistema encaminado a limitar la facultad del Estado de dictar normas básicas sobre las competencias locales, atribuyéndose además a los entes locales competencias sobre materias que corresponden con carácter exclusivo o compartido al Estado, como las enunciadas en el art. 84.2.e), h) y l) EAC.

El art. 84.2 EAC enumera una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias propias en los términos que determinen las leyes. Obviamente, como señala el Abogado del Estado, esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso competencia son materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencia autonómica. Ello sentado, y sin perjuicio de lo que se dirá seguidamente en relación con las concretas materias cuestionadas por los recurrentes, ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 1 y 4). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64).

Los recurrentes cuestionan, además, la inclusión en el precepto estatutario de algunas de las materias en él enunciadas, aduciendo de manera genérica que se trata de competencias del Estado exclusivas y compartidas, si bien únicamente proyectan y precisan la impugnación en relación con las recogidas en las antes mencionadas letras e), h) y l) del art. 84.2 EAC. A la alegación referida a estas concretas materias va a circunscribirse nuestro pronunciamiento, dado que el planteamiento genérico e indeterminado de los recurrentes resulta huérfano del más mínimo razonamiento acreditativo de que la Comunidad Autónoma no haya asumido competencias sobre el resto de las materias recogidas en el precepto o de que el enunciado de las mismas exceda del acervo competencial de la Comunidad Autónoma.

Frente a la argumentación común respecto a las materias incluidas en las letras e), h) y l) del art. 84.2 EAC de que se trata de materias de competencia exclusiva del Estado, ha de señalarse que en materia de circulación [letra h)] se han trasferido competencias a la Comunidad Autónoma en los términos de la Ley Orgánica 6/1997, de 12 de diciembre, y que estatutariamente ésta ha asumido competencias en materia de control y seguridad del tráfico (art. 164 EAC), sin que tal asunción haya sido recurrida por los recurrentes.

Asimismo en materia de infraestructuras de telecomunicaciones y servicios de telecomunicaciones [letra l)] la Comunidad Autónoma ha asumido competencias (arts. 137.2 y 146.1 EAC), no habiendo impugnado los Diputados recurrentes el primero de los títulos competenciales y admitiendo respecto del segundo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre el mismo, cuestionando únicamente el concreto alcance con que lo ha hecho.

En la demanda se hace hincapié en la atribución a los gobiernos locales de la coordinación mediante la Junta de seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio [letra e)], al haber creado una ley del Estado el referido órgano, cuya supresión igualmente podría disponer. Pero, sin embargo, el precepto estatutario no tiene por objeto o finalidad la constitución, composición o funciones de la Junta de seguridad, aspectos que regula el art. 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, sino más limitadamente la atribución a los gobiernos locales de la concreta facultad de coordinación a la que se refiere, cuyo ejercicio se dispone a través de la Junta de seguridad de acuerdo con la configuración que de la misma ha efectuado el legislador estatal, sin que obviamente esta previsión estatutaria vincule a dicho legislador en cuanto a la posible supresión, alteración o modificación del referido órgano en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente le corresponden. Por lo demás la Comunidad Autónoma ha asumido en materia de seguridad pública competencias, entre otros aspectos, sobre la planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña, organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d`Esquadra y coordinación de policiales locales (art. 164 EAC), sin que los Diputados recurrentes hayan impugnado este título competencial en ninguna de sus facetas.

Al ser el fundamento de la impugnación del art. 84.3 EAC el mismo que el ya analizado en relación con la impugnación en su conjunto del art. 84.2 EAC no puede ser otra la razón de decidir respecto a ella. El precepto reserva a las leyes aprobadas por el Parlamento la distribución entre las distintas Administraciones locales de las responsabilidades administrativas a que se refiere el art. 84.2 EAC. Es evidente, pese a que en él se omita cualquier referencia a la competencia estatal en materia de régimen local ex art. 149.1.18 CE, que el legislador autonómico al aprobar las referidas leyes ha de atenerse a la legislación básica del Estado en dicha materia, respetando, en todo caso, la competencia estatal.

Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 84.2 y 3 EAC.

38. El art. 86.5 EAC atribuye a la Generalitat «el control de la adecuación al Ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias».

La impugnación del precepto se contrae exclusivamente a su inciso final por estimar los recurrentes que margina o limita las facultades del Estado en cuanto al control de los actos y acuerdos municipales, confiriéndole únicamente el ejercicio de las acciones que pueda emprender en defensa de sus competencias. Tal limitación afectaría a los controles de naturaleza financiera, así como a las facultades de subrogación y disolución contempladas en los arts. 60 y 61 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, cuando el propio Estado es el que ha de determinar el control que le corresponda en el ejercicio de las competencias que le reserva el art. 149.1.14 y 18 CE.

La indeterminación y, acaso, insuficiencia del inciso final del art. 86.5 debe entenderse, como sostiene el Abogado del Estado, que no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resultan atribuidos por el art. 149.1 CE y que se adecuen a su respectivo ámbito, debiendo insistirse de nuevo en que la falta de una mención expresa a las competencias estatales ex art. 149.1 CE de ninguna manera impide su ejercicio.

Ha de desestimarse, por tanto, la impugnación del art. 86.5 EAC.

39. El último grupo de preceptos impugnados del título II del Estatuto regula la institución de la veguería; en concreto, los arts. 83.1, 90 y 91 EAC. En el antecedente 41 han quedado resumidas las posiciones de las partes, cifrándose la de los recurrentes en la idea de que el Estatuto suprime a la provincia en Cataluña como ente local, y la sustituye por un nuevo tipo de entidad, la veguería, incurriendo así en infracción de los arts. 137 y 141 CE. A su juicio, sin embargo, cabría una interpretación conforme si se entendiera que la veguería es simplemente el nombre de la provincia en Cataluña, aunque en todo caso siempre sería inconstitucional el art. 91.4 EAC, referido a la creación, modificación y supresión de las veguerías. Tanto el Abogado del Estado como la representación del Parlamento de Cataluña asumen esta interpretación de conformidad y no aprecian inconstitucionalidad alguna en el art. 91.4 EAC, toda vez que la intervención del Parlamento de Cataluña queda claramente condicionada a la de las Cortes Generales en los supuestos de alteración de los límites provinciales, respetándose la reserva de ley orgánica establecida en el art. 141.1 CE. Por su parte el Gobierno de la Generalitat afirma que la posibilidad de crear las veguerías deriva directamente del art. 141.3 CE y redunda en beneficio de la autonomía local.

Ninguna de las partes personadas en este proceso niega que la provincia sea una institución territorial garantizada por la Constitución, cuyo gobierno y administración autónoma se encomiendan a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. No es necesario, por tanto, redundar ahora en la obviedad ni demorarse en la cita de la jurisprudencia invocada por las partes. La cuestión debatida se centra únicamente en determinar si la veguería no es sino la denominación de la provincia en Cataluña o si se trata de un nuevo ente local, supuesto éste en el que, a su vez, habría de precisarse si su existencia no afecta a la de la provincia o, por el contrario, supone su supresión.

40. Como cuestión de principio es necesario señalar que el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención de la provincia, salvo en su art. 91.4 EAC, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña. La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios», y como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto.

Antes al contrario, atendida la función constitucional del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, la omisión advertida encuentra razón bastante en la circunstancia de que el Estatuto catalán ha querido ceñirse a la disciplina de la organización territorial en la que se estructura la propia Generalitat de Cataluña; esto es, al único objeto que en realidad le es disponible, pues carecería de toda competencia para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en esa Comunidad Autónoma. En otras palabras, y como se desprende del art. 83 EAC, su objeto es la «organización del gobierno local de Cataluña», nunca la del gobierno local del Estado en ese territorio.

Con ese propósito, el Estatuto catalán ha decidido estructurar la organización territorial básica de la Generalitat en municipios y veguerías (art. 83.1 EAC), contando además con la comarca como ente de organización supramunicipal (art. 83.2 EAC) y previendo la posible creación autonómica de otros entes supramunicipales (art. 83.3 EAC). En lo que aquí importa el Estatuto ha dispuesto que la veguería ha de ser «la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios» (art. 90.1 EAC), lo que en nada afecta a la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.2 CE), pues ni la estructura provincial es el único criterio de organización territorial de los servicios públicos (como, por lo demás, acredita el hecho de la organización comarcal referida en los arts. 83.2 y 92 EAC, no impugnados en este proceso), ni con la opción estatutaria por la división del territorio catalán en veguerías se perjudica a la división del territorio del Estado en provincias; también, por tanto, en Cataluña, donde las actividades del Estado central no tienen que ordenarse con arreglo a otro criterio de división que no sea el provincial, constitucionalmente obligado.

De otro lado, la definición estatutaria de la veguería como «gobierno local» (art. 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación (art. 90.1 EAC) viene a corresponderse con la definición constitucional de la provincia como «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.2 CE), pero, como en el caso de la veguería en su condición de «división territorial» autonómica, tampoco esta su dimensión orgánica perjudica en absoluto a la que es también propia de la provincia, toda vez que la garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal, fuera, claro está, de aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 83.1 EAC al introducir la veguería como entidad estructuradora de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña y no hacer mención, en cambio, de la provincia, pues no por ello se ve afectada,

con carácter general, la división territorial del Estado en provincias, ni, en particular, la división de Cataluña en las cuatro provincias actualmente existentes.

Por lo mismo también es de descartar la inconstitucionalidad imputada al art. 90.1 y 2 EAC, pues ninguna de las dos dimensiones definidoras de la veguería (como división del territorio a efectos intraautonómicos y como gobierno local para la cooperación intermunicipal, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses) perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad local ni a las funciones constitucionales que le son propias; esto es, las de circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades y la de entidad local con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía (art. 141.1 CE). En tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales.

Interpretado en esos términos, el art. 90 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

41. De los dos preceptos cuya inconstitucionalidad acabamos de descartar se desprende, en su interpretación más inmediata, que la veguería se constituye como una entidad local que, sin perjuicio de la provincia y de sus funciones constitucionalmente garantizadas, concurre con los municipios en la estructuración de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña, también organizada en comarcas y otros entes supramunicipales de posible creación por la Comunidad Autónoma; esto es, como una entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia, con la que convive en el respeto a su autonomía garantizada por la Constitución.

Sin embargo, el art. 91 EAC opone a lo anterior una alternativa radicalmente distinta y que ha sido, por lo demás, la que las partes personadas han coincidido en asumir como la más adecuada para el entendimiento de la veguería como una institución conforme a la Constitución. De acuerdo con dicho precepto la veguería podría no ser una nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia en Cataluña. Tal sería, en efecto, la conclusión que puede desprenderse del art. 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos de veguería (en tanto que órganos de «gobierno y administración autónoma de la veguería»: art. 91.1 EAC) «sustituyen a las Diputaciones».

Tal posibilidad no es contraria a la Constitución, habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse «a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo», como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería. De sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local.

Ambas interpretaciones tienen, por tanto y en principio, cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia. Sin embargo, cada una de estas dos interpretaciones posibles precisan, en su caso, de un determinado entendimiento del art. 91 EAC, pues hay que recordar que los recurrentes también sostienen la inconstitucionalidad del inciso inicial del art. 91.4 EAC, según el cual, la creación, modificación y supresión de las veguerías, «se regulan por ley del Parlamento», previsión que se opondría a lo dispuesto en el art. 141.1 CE, que requiere una ley orgánica para la alteración de los límites provinciales. La impugnación en este particular se reduce a este aspecto, sin extenderse a la regulación por ley del Parlamento de Cataluña del «desarrollo del régimen jurídico de las veguerías».

Pues bien, si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de veguería, según prescribe el art. 91.3 EAC. Sin embargo, en ningún caso la «creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías» podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada «veguería» en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico.

Por el contrario, si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias.

Interpretados en esos términos, los apartados 3 y 4 del art. 91 EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

42. El título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña, rubricado «Del Poder Judicial en Cataluña» y objeto de impugnación en varios de sus preceptos, ha merecido de los recurrentes una crítica de principio basada en el argumento de que la materia en cuestión sólo puede ser regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en consecuencia, no por el Estatuto que, en el presente caso, a su juicio, atentaría además contra la unidad del Poder Judicial mediante su indebida territorialización. A este planteamiento general, del que se ha dado cuenta en el antecedente 42, han opuesto las demás partes procesales las razones también recogidas en ese mismo antecedente.

La crítica de principio de los recurrentes no llega al punto de descalificar la existencia de un título estatutario dedicado al Poder Judicial, pues expresamente dicen asumir la reiterada doctrina de este Tribunal a propósito de la existencia de dos ámbitos materiales discernibles en relación con el Poder Judicial, de los cuales sólo el referido a la denominada «administración de la Administración de Justicia» puede ser objeto de atribución a las Comunidades Autónomas, siendo de la exclusiva competencia del Estado la «Administración de Justicia» en sentido propio (por todas, STC 56/1990, de 29 de marzo). También el Abogado del Estado y el Gobierno y el Parlamento catalanes parten de esa doctrina en su defensa de los preceptos estatutarios recurridos, de manera que el problema constitucional planteado no es, en términos maximalistas, si el Estatuto de Autonomía puede o no incluir preceptos dedicados al Poder Judicial, sino, más precisamente, si los concretos preceptos aquí recurridos se desenvuelven en el ámbito material accesible a la competencia autonómica, siendo notorio que las partes también discrepan en punto a la exacta delimitación de ese ámbito frente al reservado a la competencia del Estado.

Procede, pues, examinar en particular cada uno de los preceptos recurridos para determinar si, como sostienen los recurrentes, el nuevo Estatuto catalán se ha extendido sobre materia reservada a la competencia estatal. Examen que, como es evidente, no puede sino partir del principio de que una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad. Los sistemas normativos que en ese punto se configuran producen normas propias, a partir del ejercicio de unas potestades legislativa y ejecutiva también propias. Sin embargo, la función jurisdiccional, mediante la que tales normas adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y sólo, una función del Estado. En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción.

La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado. La Constitución limita la relevancia del principio autonómico en el ámbito de la jurisdicción a términos muy concretos, que hacen del territorio de la Comunidad Autónoma una de las unidades vertebradoras de la articulación del Poder Judicial en el conjunto del territorio nacional. Vale, pues, como criterio de ordenación territorial de los órganos de la jurisdicción y de las instancias procesales, pero sin perjuicio alguno de la integración de aquéllos en un Poder

del Estado. Unidad orgánica y funcional que, asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia», cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado.

La caracterización del Estado autonómico que tan someramente acaba de esbozarse tiene su fundamento constitucional más específico en el art. 152.1 CE, cuyo segundo apartado, en conjunción con las previsiones del título VI de la Constitución y del art. 149.1.5 CE, cifra la dimensión jurisdiccional de las Comunidades Autónomas en un sentido negativo: si las Comunidades Autónomas han de tener siempre Gobierno propio y, en determinados supuestos, hoy generalizados a todas las Comunidades Autónomas, también Asamblea legislativa autonómica, no pueden contar, en ningún caso, con Tribunales propios, sino que su territorio ha de servir para la definición del ámbito territorial de un Tribunal Superior de Justicia que no lo será de la Comunidad Autónoma, sino del Estado en el territorio de aquélla. Dicho ámbito territorial será también el que defina la ordenación de las instancias procesales, que deberán agotarse en ese territorio para culminar inmediatamente en la instancia nacional del Tribunal Supremo. Sobre estos extremos (mucho menos sobre los que tengan que ver con la jurisdicción y su ejercicio o con los órganos judiciales) nada puede disponerse en los Estatutos de Autonomía, a los que el art. 152.1 CE sólo habilita para establecer «los supuestos y las formas de participación de [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio», en el entendido de que tal organización es una competencia estatal.

43. El capítulo I del título III, que lleva por rúbrica «El Tribunal Superior de Justicia y el Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña», consta de dos artículos, 95 y 96, que han sido objeto de impugnación. El art. 95 EAC ha sido recurrido en sus apartados 1, 2, 4, 5 y 6, recogiéndose en el antecedente 43 los argumentos jurídicos en los que las distintas partes procesales han basado su respectivo juicio de constitucionalidad.

El apartado 1 del art. 95 EAC define al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como «el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña», añadiendo que «es competente, en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente, para conocer de los recursos y de los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto». «En todo caso –concluye el precepto–, el Tribunal Superior de Justicia es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo, social y en los otros que puedan crearse en el futuro». Aun cuando los recurrentes reprochan al precepto la inidoneidad del Estatuto para establecer las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, por derivación, las del Tribunal Supremo, lo cierto es que únicamente impugnan de manera expresa la previsión relativa a la competencia del Tribunal Superior de Justicia para la tutela de los derechos reconocidos por el propio Estatuto, entendiendo que de su conjunción con lo dispuesto en el art. 38.2 EAC resultaría una suerte de recurso de amparo para la defensa de derechos que, de acuerdo con el art. 37 EAC, también vinculan a la Administración del Estado en Cataluña y a los particulares.

El art. 95.1 EAC se limita a reproducir la previsión del art. 152.1 CE en punto a la condición del Tribunal Superior de Justicia como Tribunal en el que culmina la organización judicial en Cataluña. Podría ser dudoso que el Estatuto pudiera ir más allá de esa reproducción y disponer que, «[e]n todo caso, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo, social y en los otros que puedan crearse en el futuro», salvedad que se introduce en el precepto tras haber afirmado que las competencias del Tribunal Superior lo son «en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente», que sólo puede ser la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahora bien, como quiera que, por mandato constitucional expreso, los Tribunales Superiores de Justicia han de culminar la organización judicial en cada territorio y, además, en dicho territorio han de agotarse (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123.1 CE) las instancias judiciales, es claro que tales Tribunales han de ser, por principio, competentes en todos los órdenes jurisdiccionales existentes. Cuáles sean éstos y cuál haya de ser el alcance de la competencia del Tribunal Superior de Justicia en cada caso es cuestión reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que el art. 95.1 EAC se oponga a ello.

Por lo demás, descartada la inconstitucionalidad de los arts. 37 y 38 EAC en fundamentos precedentes (fundamentos jurídicos 26 y 27), decae por las mismas razones la objeción planteada al art. 95.1 EAC en cuanto que éste signifique la posible creación de un recurso de amparo para la defensa de derechos estatutarios equiparados a los fundamentales. En efecto, tampoco el art. 95.1 EAC implica la introducción de «innovaciones procesales» ni supone una alteración de «las reglas procesales comúnmente aplicables» en materia de protección de derechos, sino que, por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades dispuesto y regulado por el legislador del Estado en ejercicio de sus competencias propias, el precepto cuestionado asume la condición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos; funciones a las que el Estatuto quiere hacer referencia expresa por relación a los derechos que el propio Estatuto reconoce, con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de materializarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de «los procedimientos establecidos en las leyes» (art. 38.2 EAC), que sólo pueden ser las del Estado.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 95.1 EAC.

44. El apartado 2 del art. 95 EAC hace del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña «la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina», concluyendo que «[l]a Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos».

Los recurrentes sostienen que este precepto lleva a cabo un indebido desarrollo del art. 152.2 CE al determinar directamente las competencias del Tribunal Superior de Justicia, infringiendo por ello los arts. 122 y 149.1.5 y 6 CE, y es además contrario al art. 123 CE, en la medida en que contrae la competencia del Tribunal Supremo a la unificación de doctrina. Ninguna de las restantes partes procesales admite esta conclusión, alegando que el apartado cuestionado se limita a completar, sin contradecir, las previsiones del art. 152 CE y no es incompatible con la definición constitucional de la función del Tribunal Supremo.

Es doctrina conocida que «la culminación en el Tribunal Superior de Justicia de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, establecida en [el art.] 152 CE.... no comporta que el agotamiento de las instancias procesales se haya de producir necesariamente y en todos los órdenes jurisdiccionales ante dicho órgano, sino tan sólo la inexistencia de ningún otro órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, con independencia de la salvedad que, respecto al Tribunal Supremo, resulta del art. 123 CE. La única exigencia constitucionalmente impuesta por dichos preceptos en orden a las instancias procesales es que su preclusión se produzca ante órganos radicados en el propio territorio de la Comunidad Autónoma si en ella lo está el órgano competente de la primera instancia» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 32).

Nada de esto se contradice con el art. 95.2 EAC, que en un recto entendimiento de sus palabras no atribuye al Tribunal Superior de Justicia el conocimiento de todos los posibles recursos tramitados en su territorio, ni hace de ella la última instancia de todos los procesos en todo caso, sino que sólo le reconoce –dada su posición como órgano jurisdiccional con el que culmina la organización judicial del Estado en Cataluña, según recuerda el art. 95.1 EAC– la condición de última instancia posible a los fines de cumplir con el mandato constitucional de que las sucesivas instancias procesales se agoten ante órganos judiciales radicados en Cataluña (art. 152.1 CE), sin excluir con ello que, en su caso, ese agotamiento pueda realizarse en órganos judiciales inferiores del mismo territorio, lo que siempre corresponderá determinar a la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma que el mismo art. 95.2 EAC asume como la competente para determinar «el alcance y contenido de los indicados recursos». En consecuencia, ha de ser desestimada en este extremo la impugnación del art. 95.2 EAC.

Distinto es lo que sucede respecto de la salvedad hecha en el precepto a «la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina». Ni el Estatuto puede contraer la competencia de ese Tribunal al conocimiento de un determinado recurso jurisdiccional, ni definir, al margen de cualquier recurso, las competencias jurisdiccionales del Tribunal Supremo, pues es evidente que Ley Orgánica del Poder Judicial es la única norma constitucionalmente habilitada para determinar los procesos y recursos que son de la competencia de los órganos judiciales, sin exclusión, naturalmente, del propio Tribunal Supremo.

Cabe entender que con la expresión «unificación de doctrina» no se hace referencia en el Estatuto a un concreto recurso procesal, ni se delimita la función del Tribunal Supremo, sino que simplemente se alude, sin posibilidad de reducirla, al cometido característico y propio de

dicho Tribunal en tanto que órgano jurisdiccional «superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales» (art. 123.1 CE). Cometido cifrado en la reducción a unidad del ejercicio de la jurisdicción por el conjunto orgánico de la pluralidad de los Juzgados y Tribunales en los que se estructura y organiza el Poder Judicial del Estado. Siendo ésa específicamente la función cuyo ejercicio define al Tribunal Supremo como el superior en todos los órdenes judiciales, el art. 95.2 EAC ha de interpretarse en el sentido de que con la «unificación de doctrina» no se puede definir por el Estatuto la función jurisdiccional del Tribunal Supremo ni se limita la configuración de la misma por la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni se hace referencia a un recurso procesal específico, sino sólo a aquella función reservada al Tribunal Supremo y referida en el Estatuto por relación a su resultado –la unificación de la doctrina de todos los órganos judiciales, esto es, con mayor propiedad, la unificación de la aplicación e interpretación del Derecho–, alcanzado mediante un orden de recursos procesales que sólo a la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde establecer.

Interpretado en esos términos, el inciso «para la unificación de doctrina» del art. 95.2 no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

45. Los recurrentes reprochan también al apartado 4 del art. 95 EAC la infracción del art. 149.1.5 y 6 CE por atribuir al Tribunal Superior de Justicia «la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña». Siendo evidente que la ley en cuestión sólo puede ser, una vez más, la Orgánica del Poder Judicial, nada puede oponerse a la constitucionalidad del precepto, en el bien entendido de que será siempre esa ley orgánica la que, además de disponer los supuestos en que caben aquellos recursos extraordinarios, disponga también los supuestos en que su resolución corresponda al Tribunal Superior de Justicia, quedando así este órgano judicial autorizado para su conocimiento, según previene el art. 95.4 EAC. No estamos, por tanto, ante una norma estatutaria atributiva de competencias judiciales, sino ante un precepto que asume, sin condición, cuanto sobre esa materia decida, con perfecta libertad, el legislador estatal competente.

En fin, los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC han sido impugnados en cuanto prevén la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en el proceso de propuesta de determinados nombramientos judiciales, siendo así que dicho Consejo ha sido cuestionado en su misma existencia con la impugnación del art. 97 EAC, de manera que de la constitucionalidad de este precepto, sobre la que nos pronunciaremos en el fundamento jurídico 47, depende necesariamente la de aquellos dos apartados. Sin perjuicio de lo cual, hemos de declarar ahora que, por las razones expuestas, debe desestimarse la impugnación del art. 95.4 EAC.

46. El art. 96 EAC está dedicado al Fiscal Superior de Cataluña y su impugnación se basa igualmente en que, a juicio de los recurrentes, produce una indebida territorialización del Ministerio Fiscal, con quiebra de los principios constitucionales de unidad y jerarquía de la institución y de la reserva de ley prevista para la regulación de su estatuto orgánico (art. 124 CE). Censura a la que se han opuesto tanto el Abogado del Estado como el Parlamento y el Gobierno catalanes con los argumentos que, al igual que los de los Diputados recurrentes, se han sintetizado en el antecedente 44.

El apartado 1 del art. 96 EAC se limita a atribuir la denominación de «Fiscal Superior de Cataluña» al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Denominación específica que, además de ser la acogida por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, no tiene consecuencia alguna en el orden del procedimiento de designación del Fiscal Superior o en el de sus funciones institucionales, pues en ambos casos el art. 96 EAC se remite de manera expresa –en sus apartados 1 y 4, respectivamente– a lo que establezca dicho estatuto orgánico del Ministerio Público. Incluso la concreta referencia a la función de representación del Ministerio Fiscal en Cataluña incluida en el art. 96.1 EAC se compadece sin dificultad con esa remisión a la disciplina del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y abunda, por lo demás, en los principios de unidad y jerarquía que le son característicos.

El respeto al procedimiento de designación del Fiscal Superior no se ve perjudicado en absoluto por el hecho de que el art. 96.2 EAC disponga que el Presidente de la Generalitat ordena la publicación de su nombramiento en el Diario Oficial de la Generalitat, pues es obvio que la única publicación relevante a los fines de la perfección jurídica del nombramiento es la verificada en el Boletín Oficial del Estado, cumpliendo así la realizada en el Diario de la Generalitat un cometido de coadyuvar al mayor conocimiento de aquel acto.

El apartado 3 del art. 96 EAC prevé el envío por el Fiscal Superior a distintas instituciones autonómicas de una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Los recurrentes no se han detenido específicamente en este punto, sin que sea fácil advertir en qué medida esta previsión puede redundar en la indebida territorialización del Ministerio Fiscal o en la invasión de la reserva de ley establecida en el art. 124 CE, único fundamento invocado en el recurso para la impugnación in abstracto de la totalidad del art. 96 EAC. En todo caso, la previsión de que la copia de la memoria se presente ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma se contempla también expresamente en el art. 11.2 del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y es una manifestación de las relaciones institucionales del Ministerio Fiscal con las instituciones públicas que, en su dimensión puramente informativa, no puede implicar, por definición, control alguno por parte de la Cámara sobre la actuación del Fiscal Superior.

Por último, el apartado 4 del art. 96 EAC se limita, según hemos dicho ya, a recordar que las funciones del Fiscal Superior «son las que establece el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal», lo que no puede ser más respetuoso con la reserva del art. 124.3 CE, siendo, en fin, evidente que la posibilidad de que la Generalitat celebre convenios con el Ministerio Fiscal, según concluye el apartado 4 examinado, no supone para éste la imposición de un deber incompatible con su posición y autonomía institucionales.

En atención a todo lo cual ha de desestimarse la impugnación del art. 96 EAC.

47. El capítulo II del título III del Estatuto tiene por objeto el Consejo de Justicia de Cataluña. En el antecedente 45 se han resumido las consideraciones alegadas por las partes en relación con los preceptos impugnados al respecto, que son los arts. 97, 98.1 y 2 y 99.1 EAC, a los que se imputa por los Diputados recurrentes la invasión de la materia reservada al legislador orgánico en el art. 122.2 CE y al Estado en el art. 149.1.5 CE. Imputaciones a las que las restantes partes personadas han contestado subrayando las salvedades contempladas en el Estatuto a favor del dominio propio de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Atendida la configuración constitucional del Poder Judicial a la que nos hemos referido en los Fundamentos precedentes, es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña» y cuyos actos lo serían de un «órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial», siendo así que el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados.

Ahora bien, la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión, pues sólo si todas y cada una de sus concretas atribuciones se correspondieran, además, con esa cualificación impropia, sería inevitable la inconstitucionalidad y nulidad de un órgano cuya existencia únicamente tendría razón de ser para el ejercicio de unos cometidos constitucionalmente inaceptables. El art. 97 EAC es, por tanto, inconstitucional en la medida en que califica al Consejo de Justicia de Cataluña como «órgano de gobierno del poder judicial» que «[a]ctúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial». La pervivencia del Consejo de Justicia de Cataluña, una vez excluida su inconstitucional conceptuación, dependerá del juicio que merezcan las atribuciones que se le confieren en el art. 98 EAC.

En todo caso, la inconstitucionalidad de principio advertida ya en el art. 97 EAC ha de implicar, por conexión o consecuencia, la de los arts. 98.3 y 100.1 EAC, no impugnados, en cuanto el primero parte de la posibilidad de que el Consejo de Justicia dicte resoluciones en materia de

nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados y toda vez que la recurribilidad en alzada de determinados actos del Consejo de Justicia de Cataluña ante el Consejo General del Poder Judicial resulta lógicamente de la definición de aquél como órgano desconcentrado de este último.

Por tanto, el art. 97 EAC, así como el apartado 3 del art. 98 EAC y el apartado 1 del art. 100 EAC, son inconstitucionales y nulos.

48. El art. 98.1 EAC asigna al Consejo de Justicia de Cataluña las atribuciones establecidas en «el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial». No es de advertir en lo anterior inconstitucionalidad alguna, pues el precepto se limita a enumerar genéricamente las fuentes de atribución de las competencias del Consejo de Justicia, incluyéndose entre ellas la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero sin condicionar en absoluto la libertad del legislador orgánico; tampoco la del Consejo General del Poder Judicial, cuya posible delegación de atribuciones en el Consejo de Justicia no resulta en absoluto obligada. La cuestión determinante será, por tanto, cuáles son, en cada caso, las competencias atribuidas directamente en el propio Estatuto, siendo evidente que respecto de las que se puedan contemplar en su momento en «las leyes que apruebe el Parlamento» nada podemos anticipar ahora.

Las atribuciones en las que aquí hemos de centrarnos son, pues, las relacionadas en el art. 98.2 EAC. De ellas incurren en clara inconstitucionalidad, por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las contempladas en los apartados a) [participación en la designación de presidentes de órganos judiciales], b) [expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales], c) [funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados], d) [inspección de Tribunales] y e) [información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña], que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas.

Por el contrario, se acomodan a la Constitución las atribuciones contempladas en los apartados f) [«precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del (CGPJ)»], g) [información sobre propuestas en materia de organización y demarcaciones], h) [presentación de una memoria al Parlamento] e i) [reiterativo del art. 98.1 EAC]. En la medida en que dichas atribuciones se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la «administración de la Administración de Justicia», su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC.

En suma, la referencia al Consejo de Justicia de los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC, así como las letras a), b), c), d) y e) del art. 98.2 EAC son inconstitucionales y nulos, sin que infrinjan la Constitución los restantes epígrafes de este último precepto.

49. El art. 99.1 EAC, que regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Justicia de Cataluña, prevé la integración en él de Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio, y confiere su presidencia al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Hemos rechazado en el fundamento jurídico 47 que el Consejo de Justicia de Cataluña pueda caracterizarse como un órgano de gobierno de los jueces, ya que las únicas funciones que constitucionalmente puede ejercer son las de naturaleza administrativa; por tanto, la integración de Jueces y Magistrados en su composición supondría hacer uso de la excepción contemplada en el art. 117.4 CE, que impide, por principio, que los Jueces ejerzan funciones ajenas a la potestad jurisdiccional. No es el Estatuto, por las razones ya repetidas en fundamentos anteriores, la norma competente para establecer esa excepción, lo que desde luego hace en su primer inciso en relación con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al atribuirle la presidencia del Consejo de Justicia de Cataluña. En cuanto al resto de los componentes de este órgano, el precepto estatutario dispone que, además de por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, estará integrado por «[…] los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio». En virtud de esta remisión a la LOPJ, es al legislador orgánico al que con plena libertad le corresponde determinar entre qué profesionales de los mencionados en el precepto pueden ser nombrados los componentes del Consejo de Justicia y, en su caso, incluir entre ellos a Jueces y Magistrados, habilitándolos, de esta forma, para el ejercicio de funciones ajenas a la potestad jurisdiccional, debiendo, por lo tanto, desestimarse en este concreto extremo la impugnación de los recurrentes.

En conclusión, el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y» del apartado 1 del art. 99 EAC es inconstitucional y nulo.

50. El capítulo III del título III del Estatuto tiene por objeto las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia y comprende los arts. 101 a 109 EAC, todos ellos impugnados con excepción de los arts. 104 («Medios materiales»), 108 («Justicia de paz y de proximidad») y 109 («Cláusula subrogatoria»). Los fundamentos de la impugnación y las alegaciones de las partes se han resumido en los antecedentes 46 a 51.

El apartado 1 del art. 101 EAC dispone que la Generalitat puede proponer «la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Cataluña». Formalmente impugnado en el petitum del recurso, el cuerpo de la demanda se centra, sin embargo, en los apartados 2 y 3 del precepto, siendo así que, por su parte, dicho apartado 3 no figura después en el petitum. Todo apunta a un error en la formalización de este último, por lo que no debería tenerse por impugnado el art. 101.1 EAC. Ello no obstante, en cuanto el Consejo de Justicia de Cataluña figura entre las instituciones a las que cabe proponer aquella convocatoria, es evidente que su mención en dicho apartado debe declararse inconstitucional y nula como consecuencia de las razones que en los fundamentos jurídicos 47 y 48 nos han llevado a tener por inconstitucional la configuración del Consejo de Justicia en los arts. 97 y 98 EAC como un órgano de gobierno del Poder Judicial. Razones que también suponen la inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 101 EAC, en el que se prescribe que el Consejo de Justicia «convoca los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial».

En consecuencia, son inconstitucionales y nulos los incisos «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del art. 101.1 EAC y del art. 101.2 EAC.

De acuerdo con el apartado 3 del art. 101 EAC, 2[l]as pruebas de los concursos y las oposiciones regulados en el presente artículo, cuando se celebren en Cataluña, podrán realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales a elección del candidato». Con notoria impropiedad, el apartado se refiere a los concursos y oposiciones «regulados» en el art. 101 EAC, cuando es obvio que el precepto no los regula en absoluto, sino que se limita a pronunciarse sobre la capacidad de propuesta para su convocatoria (apartado 1), sobre la facultad misma de convocarlos (apartado 2) y sobre las lenguas que pueden utilizarse en las oposiciones y concursos (apartado 3), siempre y en todo caso por relación a la cobertura de plazas vacantes en Cataluña. Esta precisión es determinante para el cabal entendimiento del art. 101.3 EAC, que no se pretende aplicable a los concursos y oposiciones celebrados en Cataluña para la cobertura de plazas vacantes en cualquier parte del territorio nacional, sino, como se desprende con claridad de su apartado 1, sólo para las que hayan de cubrirse en esa Comunidad Autónoma y cuando las pruebas de acceso se celebren en su territorio. En cualquier caso, el precepto no impone la utilización exclusiva del catalán, sino que se limita a permitir a los concursantes y opositores la opción por cualesquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña, atendiendo así específicamente al derecho de los ciudadanos de Cataluña a relacionarse con la Administración pública, condición de la que participan los tribunales de oposiciones, en la lengua oficial de su elección. Siempre en el bien entendido, como hemos dejado claro al pronunciarnos sobre el art. 33.3 EAC en el fundamento jurídico 21, de que el ejercicio de ese derecho en el marco de los procedimientos de acceso a la carrera judicial, así como en los de promoción y traslado, requiere la inexcusable intervención del legislador estatal; concretamente, del legislador orgánico del Poder Judicial a quien corresponde precisar las modalidades y requisitos de ejercicio del derecho de opción lingüística contemplado en el Estatuto.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 101.3 EAC.

51. En ese mismo fundamento jurídico 21 hemos descartado la inconstitucionalidad del art. 102.1 EAC, en cuya virtud se prescribe que «[l] os Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán para

hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley», pues el precepto «se limita a especificar respecto de Magistrados, Jueces y Fiscales la repetida consecuencia de principio inherente a la coexistencia de dos lenguas oficiales ya declarada para el conjunto de los poderes públicos del Estado en los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC» (fundamento jurídico 21). También allí concluimos que «el apartado 4 del art. 102 EAC tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad por cuanto el deber de acreditación del conocimiento de las dos lenguas oficiales se predica en el precepto, en términos generales y de principio, como consecuencia inherente de la cooficialidad, respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña», es decir, en un ámbito (administración de la Administración de Justicia) en el que no está excluida constitucionalmente la existencia de determinadas competencias autonómicas (por todas, SSTC 253/2005, de 11 de octubre, y 270/2006, de 13 de septiembre). En ambos casos hicimos además la salvedad de que ha de ser «con ocasión, en su caso, del desarrollo normativo de ambas previsiones estatutarias por parte del poder público competente, estatal o autonómico, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el pertinente juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales por los referidos servidores públicos que, como consecuencia genérica de la cooficialidad, los preceptos ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos».

Nada hemos dicho antes, sin embargo, a propósito de la constitucionalidad de los apartados 2 y 3 del art. 102 EAC en lo que se refiere al conocimiento del Derecho propio de Cataluña. El primero impone a los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña el deber de «acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña en la forma y con el alcance que determine la ley». El apartado 3, por su lado, dispone que «[e]n todo caso el conocimiento suficiente […] del derecho [propio] se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado».

El conocimiento del Derecho propio de Cataluña es una condición inexcusable en quien, como titular de un órgano de la jurisdicción, tiene como función la aplicación del Derecho integrado en el conjunto del Ordenamiento español, en el que se comprenden tanto el Derecho del Estado como las disposiciones de Derecho internacional debidamente incorporadas en aquel conjunto y, obviamente, los Derechos internos de origen y alcance infraestatal, sean los emanados de las Comunidades Autónomas, sean los Derechos civiles forales o especiales reconocidos y amparados por la Constitución. En propiedad, por tanto, la exigencia contenida en el art. 102.2 EAC es perfectamente redundante, pues es obvio que los Jueces y Magistrados españoles deben conocer el Derecho español en todas sus dimensiones y variables, siendo evidente que en ese punto el precepto estatutario no exige nada que no esté ya obligado a exigir, por principio, el legislador orgánico del Poder Judicial, único competente, según tenemos repetido, para la disciplina de los procedimientos de acceso a la Carrera Judicial y de promoción y traslado de quienes en ella se integran.

En cualquier caso, que «el conocimiento suficiente del derecho propios» haya de valorarse «específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado», según quiere el art. 102.3 EAC, no deja de ser una legítima pretensión del legislador estatutario –en tanto que competente para la defensa y promoción de aquella lengua y de aquel Derecho– respecto de la acción legislativa del único competente para cuanto se refiere a la Administración de Justicia en sentido propio, esto es, para las Cortes Generales, que, con perfecta libertad, habrán de determinar, en su caso, la forma y el alcance con que esa pretensión pueda formalizarse en una condición jurídica de Derecho positivo.

Por todo lo dicho debe desestimarse la impugnación de la exigencia relativa al deber de conocimiento del Derecho propio a que se refiere el art. 102 EAC.

52. El art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat «la competencia normativa» sobre el mismo, «dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial». En lo que hace a lo primero, no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues «la competencia normativa» en cuestión también puede ser la reglamentaria. Por lo que se refiere a la previsión de que dicha competencia ha de ejercerse dentro del respeto al estatuto de aquel personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es evidente que por sí sola excluye toda posible infracción de dicho estatuto jurídico y de la única Ley competente para su regulación. Por ello, la concreta relación de materias cuya regulación se incluye en esa competencia según el propio art. 103.1 EAC sólo puede entenderse por estricta referencia a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con arreglo a ellas deben ser interpretadas y entendidas, en su contenido y en su alcance.

Lo mismo ha de decirse respecto de las funciones que el apartado 2 del art. 103 EAC incluye en «la competencia ejecutiva y de gestión» atribuida a la Generalitat en materia de personal no judicial, pues también se trata de una competencia conferida «[e]n los mismos términos del apartado 1», esto es, por tanto, «dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial».

Asimismo, la posibilidad contemplada en el apartado 3 del art. 103 EAC en punto a la creación por ley del Parlamento catalán de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia lo es, según previene el propio precepto, «[d]entro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial», de manera que tal creación sólo es posible si esa Ley Orgánica lo permite y en los términos en que lo haga.

Por último, la atribución a la Generalitat «de competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia» (art. 103.4 EAC) es obvio que sólo puede entenderse sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado respecto de la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y de la legislación laboral general (art. 149.1.7 CE).

Por lo dicho, no puede prosperar la impugnación del art. 103 EAC.

53. El art. 105 EAC atribuye a la Generalitat, «de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial», la competencia para «determinar la creación, el diseño, la organización, la dotación y la gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales, incluyendo la regulación de las instituciones, los institutos y los servicios de medicina forense y de toxicología». A juicio de los recurrentes, que denuncian la intromisión del precepto en el ámbito de la planta judicial, la necesaria homogeneidad que ha de caracterizar el diseño de la oficina judicial hace insuficiente la sola referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial, siendo necesario contar también con la eventualidad de la intervención del poder reglamentario del Estado. El Abogado del Estado y el Parlamento de Cataluña sostienen que la remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial es suficiente a los fines de la unidad y homogeneidad de la oficina, en tanto que el Gobierno catalán subraya que la oficina judicial no es un aspecto nuclear de la Administración de Justicia ni su uniformidad es una exigencia de la unidad del Poder Judicial. Todas estas razones se han reseñado en el antecedente 49.

El art. 105 EAC no deja dudas sobre los términos en que se atribuyen a la Generalitat las competencias que en el precepto se enumeran en relación con la oficina judicial y los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales: siempre, y sólo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ley Orgánica que, en la versión actualmente vigente, disciplina el régimen de organización y funcionamiento de la administración al servicio de Jueces y Tribunales en los términos de homogeneidad que los recurrentes consideran justamente imprescindibles para la mejor garantía de la independencia del Poder Judicial. Sostener que la Ley Orgánica del Poder Judicial no cumple con ese cometido por sí sola, siendo necesario el concurso de otras normas estatales, constituye, en realidad, un reproche a la Ley Orgánica misma, inadmisible en este proceso.

Por su parte, la afirmación de que con el art. 105 EAC se invade el ámbito de la planta judicial carece de fundamento. Es de recordar, una vez más, que el art. 105 EAC sólo atribuye competencias de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que hace imposible, por principio, la contradicción entre el precepto estatutario y la norma constitucionalmente habilitada para la regulación de la materia en cuestión. Por lo demás, es la propia LOPJ la que expresamente excluye en su art. 436.5 que «el ámbito de la Oficina Judicial pueda modificar el número y composición de los órganos judiciales que constituyen la planta judicial ni la circunscripción territorial de los mismos establecida por la ley».

Por todo ello, hemos de desestimar la impugnación del art. 105 EAC.

54. De acuerdo con el art. 106 EAC la Generalitat es competente «para ordenar los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita» (apartado. 1), pudiendo «establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en

las materias de su competencia» (apartado. 2). Los recurrentes han alegado, según se recoge en el antecedente 50, que el precepto atribuye «una competencia que, tal y como se presenta, aparece como exclusiva», lo que supone la contradicción del art. 149.1.5 y 6 CE, en cuya virtud ha podido dictar el Estado la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita. En cuanto al apartado 2, incurriría en la misma contradicción por ser evidente que, incluido en el título dedicado al Poder Judicial en Cataluña, el precepto incide en la Administración de Justicia y en la legislación procesal.

En lo que hace a la objeción esgrimida contra el art. 106.1 EAC, es notorio que, más allá de la apariencia de exclusividad apreciada por los recurrentes, el precepto no regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita, sino sólo y exclusivamente la ordenación de los «servicios» relativos a la justicia y orientación jurídica gratuita, ni hace imposible, en su literalidad, el ejercicio exclusivo por el Estado de la competencia en la que se comprende la ordenación administrativa de la asistencia jurídica gratuita, es decir, la contemplada en el art. 149.1.18 CE, según es doctrina establecida en la STC 97/2001, de 5 de abril.

Por su parte, el art. 106.2 EAC no incluye necesariamente entre «los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos» aquellos que, como el arbitraje, comportan un equivalente jurisdiccional o constituyen un presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, de manera que, así entendidos, referidos a fórmulas de autocomposición extrajudicial, como la conciliación o la composición, aquellos instrumentos y procedimientos no merecen objeción alguna en su confrontación con el art. 149.1.5 y 6 CE.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 106 EAC

55. El art. 107 EAC, último de los impugnados entre los que se integran en el título III del Estatuto, tiene por objeto la demarcación, planta y capitalidad judiciales. Las razones de su impugnación y las esgrimidas en su defensa se han consignado en el antecedente 51.

El apartado 1 dispone que «[e]l Gobierno de la Generalitat, al menos cada cinco años, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, debe proponer al Gobierno del Estado la determinación y la revisión de la demarcación y planta judiciales en Cataluña». Dicha propuesta, que el precepto califica de preceptiva, «deberá acompañar al proyecto de ley que el Gobierno envíe a las Cortes Generales». El precepto en cuestión se limita a imponer a un órgano de la Comunidad Autónoma un deber de propuesta ante un órgano del Estado en materia de la exclusiva competencia de este último (STC 56/1990, de 29 de marzo). En nada queda así perjudicada la libertad del Estado en punto al ejercicio de esa competencia. Ni en el supuesto de las Cortes Generales, a las que corresponde en todo caso la aprobación por ley de la demarcación y planta judiciales, sin que la propuesta autonómica sea más que un elemento para la formación de la voluntad parlamentaria al tramitar el correspondiente proyecto de ley (STC 56/1990, FJ 17); ni tampoco en el del Gobierno, que si ha de venir en la actualidad obligado a acompañar al proyecto de ley la propuesta autonómica en materia de demarcación no ha de ser por mandato estatutario, sino por disponerlo así la Ley Orgánica del Poder Judicial en su art. 35, en tanto que para el caso de la planta judicial a las Comunidades Autónomas no les cumple sino la facultad de instancia prevista en el art. 29 LOPJ.

El apartado 2 del art. 107 EAC prevé que «[l]as modificaciones de la planta judicial que no comporten reforma legislativa podrán corresponder al Gobierno de la Generalitat», así como que «la Generalitat podrá crear Secciones y Juzgados, por delegación del Gobierno del Estado, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial». No es de advertir en el precepto infracción de la competencia del Estado respecto de la definición y establecimiento de la planta judicial, claramente integrada en el ámbito de la Administración de Justicia del art. 149.1.5 CE (STC 62/1990, de 30 de marzo), pues el art. 107.2 EAC se limita a enunciar, en su primera parte, una posibilidad que sólo llegará a materializarse si lo permite la legislación estatal competente, y a subordinar, en la segunda, a una delegación del Gobierno del Estado la creación de Secciones y Juzgados, siempre «en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial». Se trata, en definitiva, de un precepto cuyas previsiones quedan expresamente sometidas a la realización de condiciones indisponibles para el poder público autonómico y enteramente reservadas a la libertad del Estado.

El apartado 3 y último del art. 107 EAC dispone que «[l]a capitalidad de las demarcaciones judiciales es fijada por una ley del Parlamento». Los recurrentes sostienen que sólo la Ley Orgánica del Poder Judicial puede atribuir a la Generalitat la fijación misma, por ley autonómica, de la capitalidad de las demarcaciones judiciales catalanas (STC 56/1990, de 29 de marzo). Lo cierto es que así lo hace el art. 35.6 LOPJ, de manera que el art. 107.3 EAC sólo puede entenderse, precisamente, como una especificación del mandato que sobre el particular dirige a los Estatutos de Autonomía el art. 152.1 CE en cuanto a la necesidad de proceder en esta materia «de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste». Por lo mismo, en la cuestión relativa a si pueden ser todas o sólo algunas las capitalidades fijadas por ley autonómica, habrá de estarse a los términos de nuestra doctrina establecida en la STC 56/1990 (en referencia precisamente al art. 18.2 EAC de 1979), conforme a la cual la competencia estatutaria para la fijación de la capitalidad de las demarcaciones judiciales «sólo se extiende (dejando al margen la sede del Tribunal Superior de Justicia) a las demarcaciones de ámbito diferente del provincial», pues «la indisponibilidad para las Comunidades Autónomas de la delimitación de la demarcación provincial a efectos judiciales implica necesariamente la falta de disponibilidad sobre la capitalidad de esa demarcación» (FJ 25).

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 107 EAC.

56. El título IV del Estatuto de Autonomía, con la rúbrica «De las competencias», atribuye a la Generalitat de Cataluña en su capítulo II las distintas competencias de las que la Comunidad Autónoma ha de ser titular en diferentes materias. Con anterioridad, el capítulo I del mismo título IV establece una denominada «Tipología de las competencias», determinando el contenido y alcance de las atribuidas a la Generalitat en función de su naturaleza exclusiva (art. 110 EAC), compartida (art. 111 EAC) o ejecutiva (art. 112 EAC), así como precisando el alcance territorial y los efectos de las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 115 EAC). Una referencia de principio a las competencias de la Generalitat en relación con la normativa de la Unión Europea (art. 113 EAC) y la especificación de las facultades que le corresponden en materia de subvenciones (art. 114 EAC) completan el contenido de un capítulo cuyos tres primeros preceptos (arts. 110, 111 y 112 EAC) han sido impugnados por las razones de las que se ha dejado constancia en el antecedente 52 y a las que las demás partes procesales han dado réplica con los argumentos resumidos en los antecedentes 53, 54 y 55.

Sostienen, en síntesis, los recurrentes que la definición de los tipos o clases de competencias y su contenido y alcance no puede ser objeto de un Estatuto de Autonomía, ni es constitucionalmente admisible que un Estatuto disponga sobre el contenido de las competencias del Estado o, amparándose en una interpretación inadmisible del principio dispositivo, especifique hasta el detalle el contenido de las materias que son objeto de distribución competencial, infringiéndose con ello los arts. 147.2 d) y 149.1 y 3 CE.

El Abogado del Estado coincide con este planteamiento, subrayando que no caben en nuestro Ordenamiento las leyes puramente interpretativas de preceptos constitucionales (STC 76/1983, de 5 de agosto), si bien concluye que los preceptos recurridos admiten una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias. Por su lado, tanto el Gobierno de la Generalitat como el Parlamento de Cataluña defienden que el art. 149.1 CE es un marco abierto a la disponibilidad del legislador y que la atribución estatutaria de competencias autonómicas implica necesariamente la delimitación de las estatales, destacando que la definición de categorías funcionales realizada en los arts. 110, 111 y 112 EAC sólo sería aplicable a las competencias asumidas por las Generalitat, sin afectar a las restantes Comunidades Autónomas. Por lo demás, Parlamento y Gobierno catalanes coinciden también en afirmar la perfecta constitucionalidad de la técnica utilizada por el Estatuto al atribuir competencias a la Comunidad Autónoma atendiendo tanto a criterios materiales como funcionales, así como en sostener que la doctrina constitucional establecida hasta el momento –por lo demás, insisten, asumida y respetada en el Estatuto recurrido– no puede oponerse como un límite infranqueable y absoluto a la obra del nuevo legislador estatutario.

57. Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. En realidad, esta limitación es la que hace justicia a la naturaleza del Estatuto de Autonomía, norma subordinada a la Constitución, y la que define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquélla. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la

Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC).

En lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí sólo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. 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. No es otro, al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del Ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas –en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía–, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente.

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.

58. Lo anterior es de la mayor importancia para el adecuado planteamiento de una de las cuestiones de fondo capitales suscitadas por el nuevo Estatuto catalán. La defensa de la constitucionalidad del Estatuto se fundamenta en no pocas ocasiones en la circunstancia de que muchas de las soluciones en él adoptadas en punto a la distribución de competencias y, sobre todo, a la definición del sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, se compadecen perfectamente con las que se han ido decantando por el Tribunal Constitucional en casi treinta años de jurisprudencia. Que el Estatuto se acomode efectivamente a tales soluciones –que en la opinión del Gobierno y el Parlamento catalanes habrían tenido su sede natural en la Constitución o, en su defecto, en los Estatutos, pero no en la jurisprudencia, por más que las circunstancias históricas hayan hecho necesario el recurso a esa fuente normativa, en puridad, a su juicio, extravagante–, no resuelve las objeciones de inconstitucionalidad de las que se le hace objeto, toda vez que, a tenor de lo dicho, la censura que en realidad merecería no sería tanto la de desconocer las competencias del Estado, cuanto la de hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional, al que se habría cuidado de respetar ateniéndose al sentido de su jurisprudencia, pero olvidando que, al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de ésta, la desposee de la condición que le es propia en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales.

Los arts. 110, 111 y 112 EAC no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tales potestades serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina.

Ello no obstante la misma indefinición del texto constitucional en este punto, unida a la inevitable dispersión de los criterios constitucionales determinantes al respecto en un cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas, han deparado un cierto grado de incertidumbre en la identificación formal de las categorías y principios del modelo territorial del Estado una vez configurados y definidos por obra de nuestra jurisprudencia, pues, siendo cierto que unas y otros han sido objeto en ese tiempo de una definición jurisdiccional perfectamente acabada en su contenido sustantivo y que ha hecho posible reducirlos a unidad mediante su ordenación como sistema, no lo es menos que la expresión formal de ese resultado adolece de las carencias características de toda obra jurisprudencial en términos de cognoscibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad de sus destinatarios y obligados. En esas circunstancias, a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible, y así lo han hecho los diversos Estatutos de Autonomía desde su aprobación, las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas.

Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción. Esto es, sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados.

59. De acuerdo con el art. 110.1 EAC, «[c]orresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva», añadiéndose a continuación que «[c]orresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias».

Nada puede objetarse a un precepto que se limita a describir como consustanciales a la titularidad de competencias exclusivas el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, así como el de la función ejecutiva, pues, como poder público dotado de autonomía política para su autogobierno en el marco de la Constitución, es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia. En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyecta y en los que se realiza la competencia así calificada.

Lo anterior es tan evidente y conforme con nuestra doctrina más reiterada que, como alega el Abogado del Estado, sólo una cierta interpretación del tenor del precepto pudiera atribuirle un sentido constitucionalmente inaceptable. En efecto, tomando pie en el adverbio «únicamente» cabría acaso deducir que el Estatuto hace indebida abstracción de la posibilidad de que las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre sectores de la realidad respecto de los que también tiene competencia exclusiva el Estado, resolviéndose siempre esa concurrencia, para el Estatuto, en beneficio de la Generalitat. Sin embargo, como quiera que el art. 110.1 EAC se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, nada permite abonar la conclusión de que el Estatuto parte indefectiblemente del principio de que las competencias exclusivas se proyectan en todo caso sobre materias y no sobre sectores de una materia en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales. Del art. 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado. Así lo asumen, por lo demás, y como enseguida veremos, los arts. 111 y 112 EAC.

Ciertamente, el art. 110.1 EAC sólo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia in toto, pero ello no implica que se excluya la eventualidad –prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible– de una exclusividad competencial referida

únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado. Siendo ello así, el precepto examinado no merece la censura de inconstitucionalidad pretendida por los recurrentes. Ello sin perjuicio de que al enjuiciar los artículos atributivos de concretas competencias hayamos de verificar si efectivamente se respeta en cada caso el ámbito de las competencias exclusivas reservadas al Estado, sea sobre la integridad de una materia, sea respecto de las potestades que le corresponden en sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas y sin que para la proyección de las competencias estatales sobre la materia pueda ser obstáculo el empleo de la expresión «en todo caso» por los preceptos estatutarios.

El segundo apartado del art. 110 EAC define al «derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat», como «el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro». Pese a su impugnación formal, el precepto no ha sido objeto de crítica fundada en el escrito del recurso, fuera de la que genéricamente pudiera merecer en tanto que referido a la disciplina de una categoría constitucional como es el régimen de la articulación en el espacio de los distintos sistemas normativos constituidos en el marco de la Constitución. Objeción ésta para la que ha de valer cuanto ya hemos dicho sobre el particular y, en especial, que esa «preferencia» del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. Por lo dicho, el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión.

En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión «en todo caso», reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.

Interpretado en esos términos, el art. 110 EAC no es inconstitucional, y así se dispondrá en el fallo.

60. El art. 111 EAC establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, «[e]n las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado», las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva «en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Concluye el precepto con la afirmación de que «[e]n el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias» e imponiendo al Parlamento el deber de «desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

La previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan compartir un ámbito material determinado en el ejercicio de diferentes potestades y funciones es una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico. El concurso de dichas potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, en términos de principio, bien atribuyendo al Estado central la competencia legislativa y permitiendo la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución, bien confiando al primero el establecimiento de normas legales básicas y haciendo posible que las Comunidades Autónomas desarrollen legislativamente dichas bases y sean titulares de las correspondientes potestades de reglamentación y ejecución de la legalidad desarrollada. Los arts. 111 y 112 EAC se atienen escrupulosamente a este modelo, describiéndose en el primero de ambos preceptos el supuesto del concurso de competencias arbitrado con arreglo al criterio bases/desarrollo. Nada hay que objetar, por tanto, al art. 111 EAC en ese punto.

Sin embargo, el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los «principios o mínimo común normativo» fijados por el Estado «en normas con rango de ley», cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principial o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.

El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son «principios» o «normación mínima» no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación.

Como consecuencia de lo anterior, es inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal.

61. El art. 112 EAC establece que, «en el ámbito de sus competencias ejecutivas», corresponde a la Comunidad Autónoma «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública». La impugnación de los recurrentes se centra en el inciso «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado», alegando que con él se desconoce que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, la competencia legislativa del Estado puede comprender en ocasiones el ejercicio de la potestad reglamentaria, por tratarse siempre de un concepto material de legislación.

El precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto «legislación», cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a «la normativa del Estado» se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de «la normativa (legal y reglamentaria) del Estado», no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC.

Interpretado en esos términos, el art. 112 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

62. El art. 114 EAC tiene por objeto la actividad de fomento y ha sido impugnado en su apartado 5 que establece que «[l]a Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación». Las posiciones de las partes han sido resumidas en el antecedente 56. Para los

recurrentes, dicha «participación» de la Generalitat interfiere sin fundamento constitucional la competencia estatal, en el primer caso, al ser taxativa e incondicionada excluyendo toda apreciación sobre el carácter de las subvenciones por parte del Estado; en el segundo caso, al imponerse la participación autonómica al Estado, por más que a éste se le permita fijar los términos en que haya de llevarse a cabo. El Abogado del Estado ha sostenido que el precepto se justifica en la trascendencia que para las Comunidades Autónomas tiene el carácter no territorializable de las subvenciones, destacando además que el art. 114.5 remite a una posterior determinación del tipo de participación, que deberá fijarse en una norma estatal y en los mismos términos para todas las Comunidades Autónomas. El Gobierno y el Parlamento de Cataluña, por su parte, coinciden en señalar que el art. 114.5 se refiere a supuestos en que la Generalitat ha asumido, cuando menos, competencias de ejecución y en los que concurra la circunstancia excepcional de que sea imprescindible la gestión centralizada de las subvenciones en todo el Estado, siempre de acuerdo con la doctrina establecida desde la STC 13/1992, de 6 de febrero.

La caracterización de una subvención como no territorializable es, sin duda, cuestión del mayor interés para las Comunidades Autónomas, toda vez que de esa circunstancia se desprende la centralización excepcional de facultades de gestión que en otro caso habrían de corresponderles como titulares de competencias ejecutivas en el ámbito material objeto de subvención (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2). El art. 114.5 responde a ese interés cuando dispone que la Generalitat «participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas». Y lo hace sin perjuicio de la competencia del Estado por cuanto sólo prevé, precisamente, la participación in abstracto de la Generalitat en la determinación de ese carácter, de modo que la determinación misma, cuyo alcance ha de afectar, por lo demás, a todas las Comunidades Autónomas, corresponde exclusivamente al Estado. La Generalitat, en consecuencia, según el propio precepto impugnado, no determina el carácter de la subvención, sino que sólo participa en un proceso decisorio privativo del Estado, único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, atendida la doctrina constitucional establecida sobre el particular desde la STC 13/1992, de 6 de febrero, y de acuerdo con lo que se dirá en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

Si la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones ha de encauzarse y, en su caso, tener lugar en los términos que acaban de exponerse, su participación en la gestión y tramitación de las subvenciones que hayan sido caracterizadas como tales por el Estado queda sometida por determinación expresa del propio art. 114.5 a «los términos que fije el Estado». Términos que éste podrá establecer, de nuevo, con perfecta libertad, obviamente siempre, también, en los límites establecidos por nuestra doctrina, como acabamos de señalar.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 114.5 EAC.

63. El art. 115 EAC, destinado a regular el «[a]lcance territorial y los efectos de las competencias», ha sido recurrido en su totalidad. Conforme a su apartado 1, «[e]l ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Generalitat». Los recurrentes sostienen –según se ha expuesto en el antecedente 57, donde también se recogen las alegaciones de las demás partes procesales– que la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Generalitat como consecuencia del establecimiento de puntos de conexión distintos del territorial no puede quedar a disposición del legislador autonómico, de manera que, a su juicio, el inciso «y otras disposiciones legales» sería inconstitucional, salvo si se interpreta que dichas disposiciones han de ser, en todo caso, estatales. El Abogado del Estado y el Gobierno de Cataluña entienden que tal es, justamente, la interpretación que el precepto merece, mientras que el Parlamento catalán califica la impugnación de preventiva y solicita su inadmisión.

El art. 115.1 EAC es constitucionalmente irreprochable al referir al territorio de Cataluña el ámbito material de las competencias de la Comunidad Autónoma, circunstancia que se corresponde con la previsión estatutaria de que «[l]as normas y disposiciones de la Generalitat … tienen eficacia territorial» (art. 14.1 EAC, no impugnado). Nada reprochan al precepto en este punto los recurrentes, como tampoco censuran que también contemple la eventualidad de que, excepcionalmente, las disposiciones y los actos de la Comunidad Autónoma tengan eficacia jurídica más allá del territorio de Cataluña, siendo doctrina muy temprana que «[l]a unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1).

No se discute, por tanto, que las normas y los actos autonómicos puedan tener eficacia extraterritorial, sino sólo si la norma competente para atribuirles esa eficacia puede ser una ley autonómica. Queda fuera de discusión, por tanto, que el Estatuto mismo pueda hacerlo, pues los recurrentes centran su impugnación en el inciso «y otras disposiciones legales», advirtiendo de la inconstitucionalidad en que, a su juicio, incurriría una interpretación del mismo que incluyera entre tales disposiciones a las de origen autonómico. En la medida en que no es ésa una interpretación necesaria, y siendo así que el precepto tiene contenido suficiente interpretado en el sentido de que las disposiciones invocadas son las estatales, todo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una interpretación sólo contingente como la propuesta por los demandantes supondría un juicio hipotético y preventivo frente al legislador del futuro, incompatible con nuestro modelo de jurisdicción constitucional.

Conforme al apartado 2 del art. 115 EAC, «[l]a Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, 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». A juicio de los recurrentes, el precepto es equívoco por cuanto cabría concluir que su propósito no es otro que fragmentar el objeto de aquellas competencias que han sido reservadas al Estado, precisamente, en razón del carácter supraautonómico de su objeto, como es el caso de los ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21 CE). El Abogado del Estado sostiene que, establecido por el Estado un punto de conexión, las consecuencias extraterritoriales del ejercicio de la competencia autonómica no permiten desplazar al Estado dicha competencia, salvo si la actividad pública no admite fraccionamiento, actuando en otro caso los mecanismos de coordinación y cooperación, siendo éste el planteamiento al que respondería, a su juicio, el art. 115.2 EAC. El Parlamento y el Gobierno de Cataluña han alegado que los mismos recurrentes admiten la posibilidad de una interpretación conforme y que el precepto sólo se refiere a las competencias propias de la Generalitat, nunca a las reservadas al Estado.

De nuevo nos encontramos ante un supuesto de impugnación preventiva, fundada en la hipótesis de una interpretación que, sin ser la que necesariamente se desprende del precepto recurrido, sería contraria a la Constitución. En efecto, el art. 115.2 EAC se refiere de manera inequívoca al «objeto de sus competencias», lo que supone, obviamente, la exclusión de los casos que son «objeto» de competencia del Estado, en particular aquellas competencias que, como las invocadas por los recurrentes, le han sido atribuidas por la Constitución al Estado en razón del alcance supraautonómico del objeto sobre el que las mismas se proyectan. No puede hablarse, por tanto, de un supuesto de fragmentación del objeto de una competencia atribuida al Estado por el art. 149.1 CE, sencillamente porque el art. 115.2 EAC se ciñe al objeto de las competencias autonómicas, y éstas, por definición, sólo pueden ser las que el Estatuto atribuya a la Generalitat en el marco de la Constitución y, por tanto, con el límite representado por el propio art. 149.1 CE. El precepto recurrido, en definitiva, no se desenvuelve en el terreno de la atribución de competencias, sino en el de los límites territoriales del ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat por su Estatuto de Autonomía.

Y lo hace, además, con perfecto acomodo a los principios de nuestra doctrina más consolidada, pues es pacífico que el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado, pues esa consecuencia sólo cabe en el supuesto de que la actividad pública ejercida sobre aquel objeto «no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).

En consecuencia, ha ser desestimada la impugnación del art. 115 EAC.

64. Los preceptos del capítulo II del título IV EAC, bajo la rúbrica de «Las materias de las competencias», realizan una descripción detallada de submaterias que la demanda considera que infringe los arts. 147.2.d) y 149.1 y 3 CE en los términos antes vistos y consignados en los antecedentes 52 a 55 y, ya sobre cada uno de los preceptos impugnados, en los antecedentes 58 a 101.

Nada en el art. 147.2.d) CE se opone a que un Estatuto de Autonomía, con la misma voluntad de descripción y sistema antes referida a los arts. 110, 111 y 112 EAC, utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE.

Al enjuiciar ahora los artículos impugnados atributivos de competencias concretas hemos de comprobar si, en efecto, se respetan las competencias exclusivas reservadas al Estado, bien sobre la totalidad de una materia, bien sobre las submaterias eventualmente integrantes de un determinado sector material, en el entendido ya establecido de que la realidad, el contenido y el alcance de una y otras, sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional; en necesaria e inevitable correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los arts. 110, 111 y 112 EAC.

Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropiamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC).

En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales a la Generalitat que se proyectan «en todo caso» sobre las submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (fundamento jurídico 59) que dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas a la Generalitat. Éste es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2), lo que nos evitará volver sobre este extremo al enjuiciar cada uno de ellos.

Antes aún de pronunciarnos sobre los concretos preceptos del capítulo II del título IV del Estatuto que han sido objeto de impugnación es necesario puntualizar que nuestro juicio ha de recaer sobre la corrección constitucional de los términos en los que el Estatuto ha cumplido con su cometido como norma institucional básica a la que la Constitución confía la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Términos que, en razón de cuanto acabamos de decir, sólo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico.

Habremos de ceñirnos, por tanto, al pronunciamiento jurisdiccional estrictamente necesario, sin abundar en los detalles y pormenores de un modelo de distribución competencial que, por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto, requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente. Es cierto que al enjuiciar ahora los preceptos estatutarios habremos de estar señalando también, al mismo tiempo y necesariamente, determinados límites a los que habrá de sujetarse dicha normativa de desarrollo; pero tales límites, aparte de tener que resultar aquí inevitablemente generales, no pueden, en este momento, especificarse con carácter exhaustivo, de tal manera que habrá de ser con ocasión, en su caso, del juicio de constitucionalidad que de nosotros pueda eventualmente demandarse en el futuro acerca de esa normativa de desarrollo, cuando, atendida entonces en su entera dimensión cada concreta controversia competencial, pueda esperarse de nosotros la más precisa y acabada delimitación de los contornos competenciales que pudiesen estar en litigio.

65. El art. 117 EAC, que tiene por rúbrica «Aguas y obras hidráulicas», ha sido recurrido en sus cinco apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 58.

El art. 117.1 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, describiendo en las letras que integran el apartado impugnado el alcance de la competencia. Los Diputados recurrentes cuestionan la calificación como exclusiva de la competencia autonómica, al incidir sobre la materia, aunque se trate de cuencas intracomunitarias, competencias reservadas constitucionalmente al Estado, en particular la competencia planificadora sobre los recursos hidrológicos ex art. 149.1.13 CE, lo que impide que la Comunidad Autónoma asuma en términos de exclusividad la competencia planificadora de los recursos de las cuencas intracomunitarias [art. 117.1 a) y b) EAC].

Ya hemos dicho y hemos de reiterar ahora que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64). Ello así, la competencia autonómica sobre cuencas hidrográficas intracomunitarias ha de cohonestarse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que opera como límite a la competencia planificadora autonómica [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a)].

El art. 117.2 EAC dispone que la Generalitat, «en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.» Los Diputados recurrentes estiman inconstitucional la asunción de competencias sobre obras de interés general, así como la participación en su planificación y programación por ser una materia que corresponde al Estado ex art. 149.1.24 CE.

Ciertamente el art. 149.1.24 CE reserva al Estado como competencia exclusiva las obras públicas de interés general. Ello no es óbice, si embargo, para un adecuado entendimiento constitucional del apartado impugnado en la medida en que tanto la asunción de competencias ejecutivas por parte de la Comunidad Autónoma sobre dichas obras, así como su participación en su planificación y programación, tienen lugar, según dispone expresamente el precepto impugnado, en los «términos establecidos en la legislación estatal». De modo que es al Estado, titular exclusivo de la competencia, al que, con plena libertad de configuración, le corresponde determinar, en su caso, a través del procedimiento constitucionalmente previsto para la transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en la medida en que los límites constitucionales allí establecidos lo permitan, la atribución de la competencia autonómica, así como también los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma contemplada en el precepto, con el alcance, en cuanto a la participación se refiere, que con carácter general puede tener esta concreta modalidad de cooperación, conforme se declara en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

El art. 117.3 EAC se impugna al disponer la participación de la Generalitat «en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias». Los

recurrentes consideran inconstitucional esta participación por estimar que su previsión no puede recogerse en un Estatuto de Autonomía, por condicionarse el ejercicio de una competencia estatal y, en fin, por no supeditar el contenido y alcance de la participación autonómica a lo que disponga el legislador estatal.

En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé aquí la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

En relación con el art. 117.4 EAC, los Diputados recurrentes sostienen que la emisión por la Generalitat de un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial, en la medida en que no se refiere, únicamente, al trasvase de cuencas intracomunitarias, sino que abarca cualquier propuesta de trasvase de cuencas, incluidas las intercomunitarias, impone una intervención de la Generalitat en el ejercicio de una competencia estatal que carece de justificación constitucional y condiciona su ejercicio.

El apartado impugnado establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Y, en fin, el art. 117.5 EAC dispone que «[l]a Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes del territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que se establecen en el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.» El único reproche que los Diputados recurrentes dirigen a este apartado, dando por reproducida la argumentación expuesta en relación con los apartados 2 y 3 del art. 117 EAC, es que prevé la participación de la Generalitat respecto a recursos y aprovechamientos hidráulicos que no pertenecen estrictamente a cuencas intracomunitarias.

Basta para desestimar la impugnación del apartado en cuestión con reiterar que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como se desprende de su inciso final y tendremos ocasión de señalar en su momento al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

Por las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación del art. 117 EAC.

66. El art. 118 EAC, que lleva por rúbrica «Asociaciones y fundaciones», ha sido recurrido en todos sus apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 59.

Al apartado primero, que dispone la asunción por la Comunidad Autónoma de «competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña», le reprochan los recurrentes la exhaustividad de las submaterias a las que se extiende «en todo caso» la competencia autonómica. Consideran, además, que la competencia sobre la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales a las asociaciones, así como sobre la declaración de utilidad pública ha de entenderse ceñida a los beneficios fiscales que se establezcan en la normativa tributaria autonómica, circunscribiéndose también al ámbito autonómico aquella declaración.

La competencia autonómica en materia de asociaciones se asume en el precepto impugnado con expreso respeto a las condiciones básicas que establezca el Estado para garantizar el ejercicio del derecho de asociación (art. 149.1.1 CE) y a la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), esto es, con un explícito reconocimiento de las competencias estatales sobre la materia, que limitan el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma. De otra parte, respecto a la expresión «en todo caso» al relacionar las submaterias a las que se extiende la competencia autonómica ya hemos tenido ocasión de declarar que debe entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte de la competencia de la que se trate, pero sin que las competencias estatales, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten obstaculizadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» (fundamentos jurídicos 59 y 64). Por lo demás, de conformidad con nuestra doctrina, la competencia sobre la determinación y régimen de aplicación de los beneficios fiscales y declaración de utilidad pública debe entenderse referida al otorgamiento por la Comunidad Autónoma de otros beneficios, distintos de los beneficios sobre tributos estatales, a asociaciones de su ámbito competencial que merezcan su consideración como de utilidad pública, sin que por tanto se desconozca la competencia que al Estado corresponde ex art. 149.1.14 CE respecto del establecimiento de beneficios fiscales sobre tributos estatales (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 18).

El art. 118.2 EAC, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las fundaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña, es impugnado porque configura la competencia autonómica sin sujeción a límite alguno, como si se tratara de una efectiva competencia exclusiva con la extensión que a este tipo de competencia confiere el art. 110 EAC. Respecto del art. 118.2 b) EAC, que incluye como contenido de la competencia autonómica la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las fundaciones establecidos en la normativa tributaria, los Diputados recurrentes dan por reproducidas las consideraciones ya expuestas en relación con el art. 118.1 b) EAC.

Una vez más hemos de reiterar que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64). Ello así, la competencia autonómica sobre fundaciones ha de cohonestarse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, entre otros, los contenidos en el art. 149.1.1, 6, 8 y 14 CE (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 2). En cuanto al motivo impugnatorio del art. 118.2 b) EAC no procede sino remitirse, sin más, a los razonamientos ya expuestos en relación con la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las asociaciones [art. 118.1 b) EAC].

El art. 118.3 EAC dispone que «[c]orresponde a la Generalitat la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas a las asociaciones y las fundaciones.» Los Diputados recurrentes consideran que con la utilización de la expresión «ayudas públicas» la competencia autonómica se extiende no sólo a las subvenciones, sino también a los beneficios fiscales, pudiendo alcanzar, por tanto, a los beneficios fiscales estatales con la consiguiente invasión de la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.14 CE.

En la impugnación del apartado ahora considerado, los recurrentes vienen a reiterar las razones en las que fundaron su denuncia de la inconstitucionalidad del art. 118.1 b) y 118.2 b) EAC, por lo que para su desestimación es suficiente con remitirse a lo entonces dicho y entender circunscrita la competencia autonómica a los beneficios fiscales sobre tributos no estatales.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 118 EAC.

67. Del art. 120 EAC, que destina su regulación a las «Cajas de ahorro», se impugnan todos sus apartados. Las razones detalladas de la impugnación y los argumentos de las demás partes personadas han sido reseñadas en el antecedente 60. El apartado 1 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la organización de las cajas de ahorro «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución», relacionando a continuación contenidos concretos de dicha competencia. Los demandantes fundamentan la impugnación de dicho apartado 1 en que, aun cuando enuncia la competencia autonómica haciendo expresa salvedad de las competencias estatales referidas, tal salvedad es contradicha inmediatamente como consecuencia de la determinación del contenido material de la competencia autonómica con un alcance que la convertiría en exclusiva, comprendiendo la determinación de los órganos rectores sin referencia a la protección de los intereses locales [letra a)], el régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro [letra c)] y el ejercicio de las potestades administrativas con relación a sus fundaciones con extensión de la competencia regulada en el art. 118, también impugnado [letra d)].

Pues bien, las competencias estatales, de las que el propio precepto estatutario impugnado hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la Generalitat, debiendo entenderse que la expresión «en todo caso» que encabeza el listado de competencias autonómicas tiene un alcance puramente descriptivo que no impide la proyección sobre ellas de las competencias estatales, según hemos precisado en los fundamentos jurídicos 59 y 64. Otro tanto sucede con la falta de referencia a los intereses locales en la letra a) que, según entienden los recurrentes, deben ser salvaguardados, y que el precepto estatutario no explicita; y es que la autonomía de los entes locales ya está garantizada por la propia Constitución y, por lo mismo, ha de ser respetada tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, sin que el artículo impugnado se oponga a lo señalado. Los recurrentes impugnan la letra d) señalando que las potestades administrativas con relación a las fundaciones que las cajas creen pueden ser ejercidas por la Generalitat fuera de Cataluña. El reproche tampoco puede prosperar, pues, como señala el Abogado del Estado, la Generalitat ha de ejercer dichas potestades en el territorio de Cataluña (art. 115 EAC) respecto de las fundaciones creadas por cajas con domicilio en este territorio que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña y de acuerdo con los puntos de conexión que libremente fije el Estado en ejercicio de sus competencias (art. 149.1, 11 y 13 CE).

La demanda se opone al art. 120.2 EAC, que prevé la competencia compartida de la Generalitat sobre la actividad financiera en las cajas de ahorro porque incluye en todo caso la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas, con igual argumento que dirige al apartado 1 del precepto. La impugnación debe ser rechazada por las razones anteriores, puesto que el precepto estatutario impugnado formaliza la competencia autonómica como «competencia compartida» y ello, de acuerdo con nuestro enjuiciamiento del art. 111 EAC (fundamento jurídico 60), significa que este tipo de competencia se configura y ejerce «en el marco de las bases que dicte el Estado». En cuanto al «seguimiento» por la Generalitat del «proceso de emisión y distribución de cuotas participativas», se trata obviamente de una competencia de control, esto es, de gestión, sometida a lo dispuesto en las bases estatales, por lo que tampoco ofrece reparos de inconstitucionalidad.

Distinta conclusión hemos de alcanzar en punto a la configuración que el precepto hace de las bases estatales como «principios, reglas y estándares mínimos». Como ya argumentamos al examinar el art. 111 EAC, al definir la competencia autonómica el Estatuto no puede determinar el modo de ejercicio ni el alcance de las competencias exclusivas del Estado. Por tanto, tal configuración estatutaria incurre en inconstitucionalidad y nulidad.

El art. 120.3 EAC atribuye a la Generalitat la competencia compartida con el Estado sobre disciplina, inspección y sanción de las «cajas de ahorro con domicilio en Cataluña». Se aduce por los Diputados recurrentes que la reproducida regulación estatutaria contradice la doctrina constitucional (STC 48/1988, de 22 de marzo), que no admite la extensión de la competencia autonómica a actividades realizadas fuera del respectivo territorio autonómico, incurriendo en extraterritorialidad al propiciar que la normativa que dicte la Generalitat se extienda a las cajas de ahorro que, domiciliadas en Cataluña, tengan implantación en otras partes del territorio nacional.

El precepto enuncia la competencia autonómica como «compartida» con el Estado de lo que resulta su sometimiento a las bases que el Estado dicte ex art. 149.1.11 y 13 CE, que incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto. Por lo que se refiere a la dimensión aplicativa de la competencia autonómica, tampoco la redacción del precepto permite determinar, por sí sola, que la Generalitat ejercite potestades de esta naturaleza fuera de su territorio, de manera que será la normativa estatal básica configuradora de los puntos de conexión interterritoriales la que precise también esta faceta.

El apartado 4 del art. 120 EAC prevé que la Generalitat colabore, «de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal», con el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España en las actividades de inspección y sanción de las cajas de ahorro. Ningún quebranto produce el precepto impugnado a las competencias de inspección y sanción de los indicados órganos estatales en esta materia. De un lado, porque se limita a establecer la cooperación de la Generalitat con dichos órganos del Estado y es doctrina reiterada de este Tribunal que la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado es uno de los pilares esenciales del correcto funcionamiento del Estado autonómico. Y, de otro, porque dicho criterio se somete a lo que al respecto disponga la legislación estatal, de suerte que será la ley estatal la que determine, en su caso, las modalidades de dicha cooperación y su alcance, que, por lo demás, en nada afectan a las competencias de coordinación del Estado en esta materia.

Por todo lo expuesto, el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan» del art. 120.2 EAC es inconstitucional y nulo, debiendo desestimarse, en cambio, la impugnación del resto de ese apartado, así como la de los apartados 1, 3 y 4 del mismo artículo.

68. El art. 121 EAC, que lleva por rúbrica «Comercio y ferias», ha sido impugnado en sus apartados 1 a), b) y c) y 2 a), habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el antecedente 61. La inconstitucionalidad del apartado 1 resultaría, según la demanda, de la inclusión en el concepto material de comercio de la regulación administrativa del «comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio» [letra a)], de «las ventas promocionales y de la venta a pérdida» [letra b)], así como de «los horarios comerciales» [letra c)].

Partiendo de la plena eficacia de las competencias estatales concurrentes relacionadas en el art. 149.1 CE, que no requieren de salvaguarda explícita como hemos tenido ocasión de señalar en los fundamentos jurídicos 59 y 64, debemos diferenciar, de un lado, el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial, es decir, la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 7), y, de otro, el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Pues bien, si en el ámbito jurídico-público señalado se proyectan con normalidad las competencias autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las competencias del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE (STC 124/2003, FJ 7). Añadiéndose a los dos ámbitos anteriores un tercer plano que afecta a la defensa de la competencia, es decir a los aspectos atinentes al «régimen de la competencia de los ofertantes» (STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 9), que corresponde disciplinar también al Estado ex art. 149.1.13 CE.

Por tanto, ningún reparo de constitucionalidad ofrece la regulación del apartado 1 a) del art. 121 EAC, que se contrae a la dimensión «administrativa» de la actividad comercial y ferial no internacional que cabe atribuir legítimamente a la competencia autonómica, dimensión administrativa que es predicada explícitamente por el precepto estatutario impugnado del «comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio», sin que el hecho de que el comercio electrónico pueda extenderse más allá del territorio de Cataluña reclame la inconstitucionalidad del precepto estatutario, toda vez que el Estado, ex art. 149.1.13 CE, es competente para regular los puntos de conexión interterritoriales respecto de esta modalidad comercial, que deberán respetarse por la Generalitat.

Por su parte, el art. 121.1 b) EAC atribuye a la Generalitat «la regulación administrativa» de las modalidades de venta promocionales y a pérdida y de venta en rebajas, incluida en la referencia del precepto a «todas las modalidades de venta», lo que, según denuncian los Diputados recurrentes, pudiera traspasar los límites territoriales autonómicos e incidir en la competencia estatal de defensa de la competencia. Sin embargo, la impugnación debe también rechazarse de acuerdo con la argumentación anterior, sin que, por otra parte, el precepto contenga regulación alguna del régimen de defensa de la competencia.

En cuanto al apartado 1 c) del art. 121 EAC, que atribuye a la Generalitat «la regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado», la demanda considera que el precepto resultaría inobjetable si en su enunciado se entendiera salvaguardada la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, debiendo la competencia autonómica cohonestarse con la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 y las allí citadas). Toda vez que, según venimos insistiendo, no es preciso que los preceptos estatutarios salvaguarden las competencias del Estado que el art. 149.1 CE proclama, el art. 121.1 c) EAC no impide ni menoscaba el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, por lo que la impugnación debe ser desestimada.

El art. 121.2 a) EAC atribuye a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de ferias internacionales celebradas en Cataluña», rechazándose por los recurrentes que dicha competencia ejecutiva pueda conllevar la potestad de «autorización y declaración de la feria internacional» de acuerdo con la doctrina contenida en nuestra STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2. En la citada Sentencia manifestamos que sobre las ferias internacionales inciden las competencias del Estado del art. 149.1.10 y 13 CE concretadas en la declaración previa del carácter internacional de las ferias, pero que dicha incidencia no puede ignorar las restantes potestades ejecutivas autonómicas vinculadas a la competencia ejecutiva asumida; lo que nos condujo a proclamar la conveniencia de que se articularan «mecanismos o cauces de colaboración de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del mapa y calendario feriales internacionales por parte del Estado». Pues bien, el art. 121.2.a) EAC no contradice las indicadas competencias del Estado. En efecto, el art. 121.3 EAC, no impugnado, dispone que «la Generalitat colabora con el Estado en el establecimiento del calendario de ferias internacionales», lo que, obviamente, presupone el reconocimiento de que corresponde al Estado la potestad de fijar dicho calendario y, por consecuencia, la de determinar las ferias internacionales que han de celebrarse en Cataluña. De este modo, la conexión sistemática entre los apartados 2 a) y 3 del art. 121 EAC obliga a entender que la potestad que se atribuye a la Generalitat de autorizar y declarar la feria internacional es simple consecuencia de la previa decisión del Estado de determinar el calendario de las ferias internacionales, dado que el apartado 2 impugnado no se refiere a dicho calendario. Por tanto, ambas actuaciones, estatal y autonómica, se integran en un marco de cooperación que salvaguarda perfectamente las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.10 y 13 CE.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 121.1 a), b), y c) y 2 a) EAC.

69. El art. 122 EAC sobre «Consultas populares» atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.» Los recurrentes sostienen que el precepto es contrario al art. 149.1.18 y 32 CE, entendiendo las demás partes procesales, por el contrario, que la norma es constitucionalmente inobjetable. Las razones de unos y otros se han recogido en el antecedente 62.

Los recurrentes parten de la idea de que no es posible distinguir, como hace el precepto impugnado, entre «consultas populares» y «referéndum», y sobre esa base defienden que la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32 CE es necesaria en todo caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que «[e]l referéndum es … una especie del género 'consulta popular' … cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio).» (STC 103/2008, FJ 2).

Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado. En particular, tampoco del título competencial atribuido por el art. 149.1.18 CE, toda vez que, para el cabal entendimiento del art. 122 EAC, como, por lo demás, para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que, con motivo del enjuiciamiento de los arts. 110, 111 y 112 EAC, hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la calificación como «exclusivas» de determinadas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario. La exclusividad del art. 122 EAC ha de serlo, por tanto, sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Así interpretada, «la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular», atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa «de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación. Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, «la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.» (STC 103/2008, FJ 3).

En consecuencia, el art. 122 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria, y así se dispondrá en el fallo.

70. El art. 123 EAC, bajo la rúbrica «Consumo», es recurrido en su integridad, si bien los recurrentes centran el objeto de sus críticas en el encabezamiento, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de consumo, así como en la regulación contenida en las letras a) y e). Para los recurrentes, cuyos argumentos así como los de las demás partes se han expuesto en el antecedente 63, dicha competencia exclusiva, formalizada sin límite alguno, vulnera las diferentes competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE que inciden sobre la materia de defensa de los consumidores.

La materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda (STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64).

Los recurrentes atribuyen a la regulación contenida en las letras a) y e) del art. 123 EAC el mismo reproche que al encabezamiento del precepto, planteamiento al que es aplicable igual respuesta: la regulación estatutaria impugnada no impide el efectivo desenvolvimiento de las competencias estatales del art. 149.1 CE. Más específicamente, el enunciado de exclusividad de la competencia autonómica de defensa de los consumidores y usuarios [letra a)], aun proyectada por remisión sobre el contenido del art. 28 del propio Estatuto, no impide la salvaguarda de las competencias estatales afectadas expresamente por dicha remisión (las de la salud y la seguridad). En relación con la información al consumidor [letra e)], que los recurrentes aducen que afectaría al ámbito de las relaciones contractuales (art. 149.1.6 y 8 CE), hemos de reiterar que en modo alguno es exigible la salvaguardia por el precepto estatutario de las competencias estatales concurrentes, que son límites insuperables a los enunciados estatutarios y actúan sin impedimento por aquella calificación estatutaria.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 123 EAC.

71. El art. 125 EAC, que se ocupa de las «Corporaciones de Derecho público y profesiones tituladas», es objeto de impugnación en sus cuatro apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 64. El art. 125.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva «en materia de Colegios Profesionales, Academias, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, de Industria y de Navegación», enunciado que, según los Diputados recurrentes, no respeta diversas competencias estatales, en concreto las del art. 149.1.1 CE y aquellas a que se refiere la doctrina de la STC 20/1988, de 18 de febrero.

El art. 125.1 EAC, sin embargo, asigna a la competencia exclusiva de la Generalitat diversas potestades concretas, «respetando lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución». Los Diputados recurrentes oponen a tal asignación competencial que su exclusividad desplaza a las normas básicas que corresponde dictar al Estado en la materia (art. 149.1.18 CE). El reproche no puede prosperar en razón de las consideraciones generales realizadas en los fundamentos jurídicos 60 y 64 acerca de las competencias del Estado, de las potestades concretas que comprende la competencia autonómica y de las prescripciones que contiene el propio encabezamiento de la norma contenida en el apartado impugnado. Las atribuciones de competencias que efectúan las letras a) («[l]a regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como el régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario») y b) («[l]a creación y la atribución de funciones») tienen un contenido, derivado de su propio tenor literal, que conlleva el sometimiento a la regulación básica estatal que disciplina la existencia misma de estas Corporaciones y los requisitos que han de satisfacer en el orden organizativo y financiero debiendo tenerse en cuenta, además, que el encabezamiento del propio art. 125.1 somete las competencias autonómicas al art. 36 CE, lo que ha de significar, necesariamente, a la ley estatal (STC 20/1988, FJ 3) de lo que se concluye que el art. 125.1 EAC no cierra el paso a las competencias legislativas estatales.

El art. 125.2 EAC determina que la Generalitat ostenta competencia compartida con el Estado en lo relativo a «la definición de las corporaciones a que se refiere el apartado 1 y sobre los requisitos para su creación y para ser miembro de las mismas.» A este apartado 2 reprochan los recurrentes la ignorancia de las bases sobre las que atribuye competencia al Estado el art. 149.1.18 CE. Ciertamente, las corporaciones de Derecho público, tanto si son representativas de intereses profesionales (Colegios profesionales), como si lo son de intereses económicos (Cámaras de Comercio, Industria y Navegación u otras), tienen la condición de Administraciones públicas de carácter corporativo, es decir, realizan, además de funciones representativas de intereses privados, funciones de carácter público bajo tutela de la Administración y en tal condición quedan sometidas a la competencia estatal de establecimiento de las bases del régimen jurídico correspondiente ex art. 149.1.18 CE, si bien «la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las Corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto» (SSTC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3 y 206/2001, de 22 de octubre, FFJJ 3 y 4). Pues bien, el art. 125.2 EAC reconoce explícitamente dicha competencia estatal al someter a dichas bases estatales, a través de la asunción de la competencia autonómica con la calificación de compartida, los aspectos esenciales del régimen jurídico de las citadas corporaciones: su definición, los requisitos para crearlas y los requisitos para ser miembros de ellas.

El art. 125.3 EAC prevé que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación puedan desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas funciones «previo acuerdo de la Generalitat con el Estado». Se achaca a este precepto estatutario la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.10 y 18 CE, que están concernidas por proyectarse, respectivamente, sobre las actividades de comercio exterior que realizan las Cámaras y sobre los recursos financieros destinados a estas actividades. En cuanto a la denunciada vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE) en punto a la promoción que pueden realizar las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la impugnación debe rechazarse, pues hemos afirmado que «no cabe excluir toda competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio cuando cumplen tareas públicas relacionadas con el comercio exterior» (STC 206/2001, FJ 5), y además, la competencia autonómica asumida ha de ejercerse, según el precepto, previo acuerdo con el Estado. Otro tanto cabe decir acerca de la denunciada infracción del art. 149.1.18 CE, pues aunque el respeto de la normativa estatal dictada a su amparo resulta necesario, singularmente en lo relativo al presupuesto cameral, la competencia autonómica se sujeta al mismo límite que en el caso anterior, esto es, al acuerdo con el Estado.

El apartado 4 del art. 125 EAC regula la competencia exclusiva de la Generalitat sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, imputándosele por los Diputados recurrentes la infracción del art. 149.1.30 CE. Las potestades concretas que el precepto asigna a la competencia autonómica respecto de las profesiones tituladas (aquellas cuyo ejercicio se condiciona a la posesión del correspondiente título académico o profesional) se sujetan a las competencias básicas que ex art. 149.1.30 CE disciplinen cada título académico, y a las competencias que en relación con titulaciones profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado ratione materiae, pues el precepto impugnado somete expresamente la competencia autonómica a «las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales». Igual criterio es predicable de las potestades concretas que el precepto enuncia a continuación, ya que la indicada salvaguardia se extiende a todas ellas.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 125.1, 2, 3 y 4 EAC.

72. Los Diputados recurrentes impugnan el art. 126 EAC, que lleva por rúbrica «Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social», en su apartado 2, que atribuye a la Generalitat la «competencia compartida» sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de dichas entidades «de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos fijados en las bases estatales», por entender que reduce el alcance de éstas. Las razones de la impugnación y las posiciones de las otras partes procesales han quedado recogidas en el antecedente 65.

El propio precepto estatutario impugnado califica la competencia autonómica asumida como «compartida», lo que significa su sometimiento a las competencias del Estado para el dictado de normas básicas (en lo esencial, art. 149.1.11 y 13), sin que, obviamente, tal calificación pueda impedir la incidencia que sobre la competencia autonómica puedan tener las competencias concurrentes estatales, en especial sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Sin embargo, la fijación por el precepto impugnado de la forma de ejercicio por el Estado de sus competencias sobre la legislación básica no respeta la Constitución, por lo que, en ese punto, incurre en inconstitucionalidad por las mismas razones ya expuestas sobre igual prescripción contenida en el art. 120.2 EAC.

En conclusión, el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos fijados en» del art. 126.2 EAC es inconstitucional y nulo, debiendo desestimarse, en cambio, la impugnación del resto del precepto.

73. Del art. 127 EAC, sobre «Cultura», se impugnan sus tres apartados, aunque la fundamentación de la demanda alcanza sólo a algunos aspectos concretos derivados de la exclusividad que se predica de la competencia autonómica, lo que significaría desconocer tanto el art. 149.2 CE, como otras competencias estatales concurrentes incluidas en el art. 149.1 CE. Las alegaciones de los recurrentes y las de las demás partes procesales se han expuesto en el antecedente 66.

Es obligado comenzar nuestra respuesta en este extremo recordando que el art. 149.2 CE dispone que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas», lo que es expresión de que en la materia «cultura» concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6). En este contexto el enunciado de exclusividad competencial del encabezamiento del art. 127.1 EAC no suscita problemas de inconstitucionalidad, aunque deba insistirse en que no enerva las competencias concurrentes del Estado en el seno de la propia materia cultura, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 149.2 CE, ni tampoco cuestiona la incidencia que pueden presentar otras competencias diferentes del Estado previstas en el art. 149.1 CE de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 59 y 64.

En cuanto al art. 127.1 a), segundo, EAC atinente a la regulación e inspección de las salas de exhibición cinematográficas y a las medidas de protección de esta industria, los Diputados recurrentes alegan que la exclusividad competencial autonómica no puede excluir las

competencias del Estado ex art. 149.1.13 CE. La impugnación debe rechazarse, ya que es claro que las competencias exclusivas autonómicas no impiden el ejercicio de las del Estado que correlativamente puedan concurrir, sean las del art. 149.1.13 CE u otras.

Lo propio ocurre en relación con el art. 127.1 a), tercero, EAC, sobre calificación de películas, pues las competencias previstas en el precepto estatutario deben interpretarse sistemáticamente con las competencias estatales, que mantienen su plena virtualidad.

También se impugna el art. 127.1 d), tercero, EAC, que atribuye a la Generalitat la «proyección internacional de la cultura catalana», por ignorar la doctrina de la STC 165/1994, de 26 de mayo, en cuanto a los límites que supone para dicha competencia autonómica la competencia estatal para el ejercicio del ius contrahendi y, en general, sobre política exterior. Debemos afirmar una vez más que, frente al reproche formulado al precepto estatutario, la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales. Y es que la competencia estatal en el ámbito de las «relaciones internaciones» (art. 149.1.3 CE), que ciertamente incluye, entre otros contenidos, el ejercicio del ius contrahendi, no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal (STC 165/1994, FFJJ 3 a 6), lo que hemos corroborado precisamente en materia de cultura (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 6).

El art. 127.2 EAC asigna a la Generalitat «la competencia ejecutiva sobre los archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural de titularidad estatal situadas en Cataluña cuya gestión no se reserve expresamente el Estado». El reproche se dirige al último inciso del apartado, que incluye en la competencia autonómica «la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal», al entender que estas potestades exceden del concepto de «gestión» que figura como límite de la competencia autonómica en esta materia, según el art. 149.1.28 CE. La impugnación no puede admitirse, pues, de acuerdo con lo que dijimos al examinar el art. 112 EAC, (fundamento jurídico 61) el alcance de la competencia ejecutiva autonómica se extiende a la regulación del funcionamiento y organización de estos museos y de su personal, sin perjuicio de que todo ello se someta a la competencia normativa del Estado.

El art. 127.3 EAC exige el acuerdo previo con la Comunidad Autónoma «[e]n las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales», disponiendo además que, «[e]n el caso de las actividades que el Estado lleve a cabo con relación a la proyección internacional de la cultura, los Gobiernos del Estado y la Generalitat articularán fórmulas de colaboración y cooperación mutuas conforme a lo previsto en el Título V de este Estatuto.»

En lo que hace a la segunda de las previsiones del precepto, y sin perjuicio de cuanto habrá de decirse sobre las fórmulas de colaboración y cooperación previstas en el título V del Estatuto al hilo de nuestra respuesta a la impugnación de varios de sus preceptos, es evidente que el solo requerimiento a los Gobiernos estatal y autonómico para que articulen fórmulas de ese tenor no condiciona indebidamente, en su misma generalidad y abstracción, el ejercicio de las competencias del Estado eventualmente implicadas en sus actividades de proyección internacional de la cultura. Antes al contrario, es más cierto que con ese requerimiento sólo se hace justicia a un elemental principio de colaboración entre las instituciones central y autonómica del conjunto del Estado, inherente al modelo autonómico y particularmente necesario para la ordenación y el ejercicio de las respectivas potestades en un ámbito material que, como el de la cultura, convendrá reiterar que es objeto de competencias concurrentes entre una pluralidad de sujetos territoriales (por todas, STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6).

Por lo que se refiere a la primera parte del precepto, en la que específicamente se cifra el reproche de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, no puede entenderse que el acuerdo allí referido sea condición necesaria e inexcusable para el ejercicio de la competencia estatal en el ámbito de la cultura, de suerte que en su defecto le fuera imposible al Estado la inversión en bienes y equipamientos culturales. Si así se entendiera el precepto sería inconstitucional, pues, como ha quedado dicho, el art. 149.2 CE impone expresamente al Estado la consideración del «servicio de la cultura como deber y atribución esencial». Mandato constitucional expreso que implica la atribución al Estado de «una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias» (STC 49/1986, de 5 de abril, FJ 6). Mandato, en fin, a cuya satisfacción viene obligado el Estado de manera indubitada y que no admite actuación que la impida o dificulte por parte de las Comunidades Autónomas.

Es posible, sin embargo, una interpretación del precepto compatible con ese mandato constitucional inequívoco, pues el propio art. 149.2 CE impone también al Estado que el cumplimiento de sus responsabilidades en el ámbito de la cultura –que lo son, en todo caso, «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas»– se verifique «de acuerdo con ellas», lo que implica antes una invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones que son titulares de competencias concurrentes en un ámbito material compartido, que el sometimiento del ejercicio de las competencias del Estado a la condición del consentimiento de las Comunidades Autónomas en cada caso, lo que sería incompatible con su naturaleza indisponible e irrenunciable.

Interpretado en el sentido que se desprende del propio art. 149.2 CE, el «acuerdo» también invocado en el art. 127.3 EAC no es contrario a la Constitución toda vez que ha de entenderse que la inexistencia de dicho acuerdo no puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que aquel precepto constitucional le impone.

En suma, ha de ser desestimada la impugnación del art. 127, apartado 1, letra a), segundo y tercero, letra d), tercero, del apartado 2 y del primer inciso del apartado 3, en el que el «acuerdo previo» al que se refiere ha de ser interpretado en el sentido expuesto, y así se dispondrá en el fallo.

74. La demanda impugna también la disposición adicional decimotercera del Estatuto, cuya rúbrica es «Fondos propios y comunes con otros territorios», por los motivos que se recogen en el ya mencionado antecedente 66, en el cual constan también las respectivas alegaciones de las demás partes procesales. La disposición impugnada distingue entre los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona y los fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, afirmando, respecto de los primeros, que se «integran en el sistema de archivos de Cataluña», mientras que respecto de los segundos dispone la colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las correspondientes Comunidades Autónomas y con el Estado. Los Diputados recurrentes sostienen que el precepto vulnera la competencia del Estado del art. 149.1.28 CE por razón de que el Archivo de la Corona de Aragón y el Archivo Real de Barcelona son archivos de competencia exclusiva del Estado.

El primer inciso de la disposición adicional decimotercera determina que «los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña». Se trata, por tanto, de «fondos» que forman parte del sistema de archivos de Cataluña, si bien se localizan físicamente en archivos estatales. El art. 149.1.28 CE reserva al Estado la titularidad de determinados archivos, sin perjuicio de su posible gestión por las Comunidades Autónomas, por lo que los Estatutos de Autonomía no pueden atribuir a las Comunidades Autónomas potestades de disposición sobre los bienes o fondos de los archivos de titularidad estatal que menoscaben o perturben las competencias del Estado para regular y gestionar sus archivos. Ahora bien, la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos.

Por su parte, el segundo inciso de la disposición estatutaria, que prevé la colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de Aragón, con el Estado y con las Comunidades Autónomas que tienen fondos en el mismo, no contraviene la Constitución en cuanto manifestación del principio de cooperación, que es consustancial al Estado Autonómico, obviamente sin suponer limitación de la plena libertad del Estado para ordenar y realizar la gestión de unos archivos que son de su exclusiva competencia.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación de la disposición adicional decimotercera EAC.

75. El art. 128 EAC, sobre «Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad», se impugna en sus apartados 1 a) y d) y 3. Los argumentos de las partes se han expuesto en el antecedente 67. El apartado 1 se impugna porque, en opinión de los Diputados recurrentes, las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 18 CE no resultan preservadas.

Las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), lo que significa que no existe obstáculo para que éstas asuman competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y denominaciones similares. Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con los incluidos en otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma (fundamentos jurídicos 59 y 64). Por tanto, ningún reproche merece el encabezamiento del art. 128.1 que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en esta materia «respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución», sin que esta indicación estatutaria constriña sólo a dicha competencia la actuación del Estado con proyección sobre la materia, como acaba de ser dicho.

El apartado 1 a) del precepto estatutario impugnado no vulnera la competencia estatal, pues contempla la potestad autonómica de determinación «de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones», que ha de integrarse con la determinación normativa estatutaria que expresamente otorga virtualidad a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Lo mismo ocurre con su letra d), ya que «el régimen de la organización administrativa de la denominación» es un aspecto relevante de la materia sobre el que la competencia autonómica puede asumirse en exclusividad en la medida en que el precepto estatutario la refiere expresamente «tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización». Lo cual no impide que el Estado pueda dictar reglas ordenadoras ex art. 149.1.18 CE o con apoyo en otro título del art. 149.1 CE.

El art. 128.3 EAC atribuye a la Generalitat potestades de gestión respecto de las denominaciones supraterritoriales y prevé, asimismo, su participación en los órganos de la denominación, contrariando todo ello, según los recurrentes, la doctrina de la STC 112/1995, FJ 4. La impugnación ha de rechazarse, pues dicha Sentencia confirma la competencia del Estado para «ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado» (STC 112/1995, FJ 4), pero no excluye la correspondiente actuación ejecutiva autonómica ni su participación en la gestión. Pues bien, el precepto estatutario impugnado remite efectivamente la actuación autonómica a «los términos que determinen las leyes», leyes que, por lo dicho, han de ser estatales y que serán las que establezcan el alcance de las potestades autonómicas de gestión que prevé el precepto estatutario, así como la forma de participación autonómica que en él también se prevé, participación que, no obstante, habrá de atenerse al significado y alcance que, en general, le atribuimos en el fundamento jurídico 111.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 128.1 a) y d) y 3 EAC.

76. El art. 129 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma «la competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8ª de la Constitución atribuye en todo caso al Estado», especificándose que dicha competencia autonómica «incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña». Las posiciones de las partes en relación con la constitucionalidad del precepto se han recogido en el antecedente 68. Mientras los recurrentes entienden que el art. 129 EAC sencillamente sustituye el criterio de distribución competencial del art. 149.1.8 CE por su contrario, el Abogado del Estado alega que el precepto no atribuye a la Generalitat una competencia legislativa civil ilimitada ratione materiae, sino únicamente para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán en los términos definidos por la jurisprudencia, a tenor de la cual también entienden el Parlamento y el Gobierno catalanes que el art. 129 EAC no incurre en contradicción con el art. 149.1.8 CE.

Es doctrina reiterada y asumida por todas las partes que el art. 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la «legislación civil», también «introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política» (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1) que no consiste en la «intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su ''conservación, modificación y desarrollo''» (loc. cit.). Conceptos éstos «que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» (loc. cit.). Por su parte, la reserva al Estado «por el mismo art. 149.1.8, de determinadas regulaciones 'en todo caso' sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél … la Constitución le atribuye ya la ''legislación civil'', sin más posible excepción que la 'conservación, modificación y desarrollo' autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del art. 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.» (loc. cit.).

En cuanto al concepto constitucional de «desarrollo del propio derecho civil, especial o foral», hemos dicho también que «debe ser identificado a partir de la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil» establecida por el art. 149.1.8 CE, de manera que «[l]a Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de 'conservación' y 'modificación', sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3). Ahora bien, «[e]se crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos», si bien no cabe duda de «que la noción constitucional de 'desarrollo' permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisible identificación de tal concepto con el más restringido de ''modificación''. El ''desarrollo'' de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral.» (STC 88/1993, FJ 3). En el bien entendido de que ello «no significa, claro está, … una competencia legislativa civil ilimitada ratione materiae dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 C.E., por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar» (loc. cit.).

Los recurrentes sostienen que la competencia de la Comunidad Autónoma sólo puede extenderse a la «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil catalán, siendo así que, a su juicio, el art. 129 EAC atribuye en realidad a la Generalitat una competencia omnímoda en el ámbito de la legislación civil, sólo limitada en las materias atribuidas al Estado «en todo caso» por el propio art. 149.1.8 CE. Este juicio no puede ser compartido. La competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.8 CE en relación con la «legislación civil» lo es «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», según dispone en su primer inciso aquel precepto constitucional. Ello implica que respecto de tales «derechos civiles, forales o especiales» determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su «conservación, modificación y desarrollo» y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, «la competencia exclusiva en materia de derecho civil» a que se refiere el art. 129 EAC ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de «conservación, modificación y desarrollo» del derecho civil catalán que son «la medida y el límite primero de las competencias … atribuibles y ejercitables» por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8.ª CE (STC 88/1993, FJ 1).

Obviamente, el hecho de que el art. 129 EAC no se refiera expresamente a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil no perjudica, en absoluto, a la prescripción del primer inciso del art. 149.1.8 CE, pues es evidente que las competencias atribuidas por la Constitución al Estado no precisan de confirmación alguna en los Estatutos de Autonomía (fundamentos jurídicos 59 y 64). Con mejor propiedad, el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que «la competencia exclusiva en materia de derecho civil» se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la «legislación civil» como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE.

De otro lado, el art. 129 EAC no deja de señalar los límites constitucionales a los que está en todo caso sometida la competencia autonómica en relación con el Derecho civil catalán, pues la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre ese Derecho no puede en ningún caso afectar a las materias referidas en el inciso segundo del art. 149.1.8 CE, según dispone expresamente el precepto enjuiciado.

En fin, la previsión de que la competencia autonómica atribuida por el art. 129 EAC «incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña» no supone una infracción del art. 149.1.8 CE en el punto en que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la «determinación de las fuentes del Derecho» en todo el territorio nacional. En efecto, esta competencia del Estado no es incondicional u omnímoda, sino expresamente sometida al «respeto … a las normas de derecho foral o especial» (art. 149.1.8 CE), lo que implica, necesariamente, que en la determinación del sistema de fuentes del Derecho la legislación civil del Estado habrá de tomar en consideración y respetar aquellas normas. La competencia exclusiva sobre el Derecho civil de Cataluña, en tanto que Derecho foral o especial, comprende, pues, la competencia para la determinación de las fuentes de ese específico Derecho, siendo claro que esa competencia autonómica ha de sujetarse en su ejercicio a la competencia que corresponde al Estado para la «determinación de las fuentes del Derecho» en todo el territorio, por más que en dicho ejercicio el Estado venga siempre obligado a respetar los sistemas normativos privativos de los distintos Derechos civiles forales o especiales (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 13).

En definitiva, el art. 129 EAC no se refiere, ni podría hacerlo, a la totalidad del Derecho civil español, sino sólo al Derecho civil privativo de Cataluña, respecto del que la Generalitat puede perfectamente ostentar una competencia exclusiva que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo de ese Derecho, en los términos establecidos en nuestra doctrina, y en la que se comprenda la determinación de su propio sistema de fuentes. Determinación que, como función normativa, sólo puede tener el alcance que es propio de las funciones de «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil existente en Cataluña al constituirse ésta en Comunidad Autónoma, que son las que constitucionalmente le reconoce y garantiza el art. 149.1.8 CE. Sistema privativo de Derecho civil, por tanto, que el legislador del Estado debe respetar al ejercer su competencia exclusiva para la determinación de las fuentes del Derecho en su integridad y para el conjunto del Estado, esto es, articulando en un sistema general los diferentes sistemas normativos vigentes en el ámbito civil por razón de la especialidad o foralidad, «allí donde existan» (art. 149.1.8 CE).

Interpretado en esos términos, el art. 129 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

77. El art. 131 EAC, bajo la rúbrica «Educación», atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. Si bien se ha impugnado formalmente en su integridad, los recurrentes afirman que su impugnación «se contrae principalmente» a los apartados 1 y 2, únicos sobre los que, por lo demás, se han extendido en la fundamentación jurídica de su demanda, cuyo contenido se ha reseñado en el antecedente 69, donde también se recogen las posiciones de las demás partes personadas. El debate procesal sobre el particular se ha centrado en la posible infracción de los arts. 27, 81 y 149.1.30 CE, alegando los Diputados recurrentes que la Generalitat no puede ostentar competencias exclusivas en materia de enseñanza no universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia reservada al legislador orgánico; tampoco, en fin, podría el Estatuto petrificar en sus normas la jurisprudencia constitucional.

El apartado 1 del art. 131 EAC atribuye a la Comunidad autónoma, «en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.» La misma literalidad del precepto excluye toda posible infracción del art. 149.1.30 CE en cuanto reserva al Estado la competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», siendo así que el art. 131.1 EAC se limita, precisamente, a las enseñanzas que no conducen a los títulos cuyas condiciones son objeto de la reserva estatal. Tampoco puede admitirse que se infrinja aquel precepto constitucional en cuanto reserva también al Estado las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución», reserva cuya finalidad constitucional explícita es «garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» y que no puede verse perjudicada por la sola utilización en el art. 131.1 EAC de la expresión «competencia exclusiva», toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC.

De acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de «las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil». Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados. Es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre las materias referidas en dichos subapartados: regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza; determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil; creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos; inspección, evaluación interna y garantía de la calidad del sistema educativo; régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas; formación permanente del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares; aspectos organizativos de la enseñanza no presencial.

Se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la «educación» y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64). A lo que debe añadirse, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la jurisprudencia constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, «las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña … serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.»

En conclusión, por las razones antes expuestas ha de desestimarse la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 131 EAC.

78. El art. 132 EAC, sobre «Emergencias y protección civil», ha sido impugnado en su apartado 1, que asigna a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, pues, según los recurrentes, las Comunidades Autónomas no pueden asumirla como competencia exclusiva (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio). Los argumentos en los que la impugnación se funda, así como las posiciones de las restantes partes personadas se han sintetizado en el antecedente 70.

Ciertamente hemos dicho que «en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales», por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a «las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego» (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6). El precepto estatutario impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues como evidencia su propio tenor, reconoce la indicada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar «lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública».

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 132.1 EAC.

79. Del art. 133 EAC, que se ocupa de «Energía y minas», se impugnan sus apartados 1, 2 y 3, únicos a los que se formula reproche. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes se han expuesto en el antecedente 71.

El art. 133.1 EAC atribuye a la Generalitat la «competencia compartida en materia de energía», lo que resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias, pues el art. 149.1.25 reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las «bases del régimen minero y energético». En cuanto a la deliberada indefinición o confusión conceptual del precepto, que según aducen los recurrentes podría redundar en la seguridad jurídica de los operadores, constituye una tacha que como señala el Abogado del Estado, se asienta en eventuales e hipotéticas interpretaciones de los efectos que pudieran resultar de la aplicación del precepto impugnado y que no resultan necesariamente de su contenido, sin que a este Tribunal corresponda adoptar pronunciamientos preventivos.

El apartado 2 del art. 133 EAC ordena que la Generalitat emita un «informe previo» en el procedimiento de otorgamiento de autorización por el Estado de instalaciones energéticas que, radicadas en su territorio, se extiendan, o permitan el aprovechamiento, más allá del territorio de Cataluña; informe que, según los Diputados recurrentes, condiciona indebidamente el ejercicio de las competencias del Estado. Ciertamente el art. 149.1.22 CE atribuye al Estado «la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial». Sin embargo, el precepto estatutario impugnado no cuestiona ni limita la mencionada competencia estatal, ya que el citado «informe previo» de la Generalitat, siendo preceptivo, no es vinculante, por lo que no es sino un instrumento de cooperación entre ambas Administraciones para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias.

El art. 133.3 EAC dispone la «participación» de la Generalitat en la regulación y planificación de ámbito estatal «del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña», de modo que, en opinión de los recurrentes, se condicionaría indebidamente el ejercicio de la competencia estatal. Sin embargo, hemos de repetir una vez más que nada se opone a que el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, establezca su participación en los términos de generalidad con que se formula. En todo caso, corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación autonómica que habrá de tener el significado y límites que establecemos en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

En virtud de las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 133.1, 2 y 3 EAC.

80. El art. 134 EAC, sobre «Deporte y tiempo libre», se impugna en su apartado 2, que prevé la participación de la Generalitat «en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte». Los recurrentes, cuyos argumentos, así como los de las demás partes personadas, han quedado recogidos en el antecedente 72, consideran que la amplitud del enunciado del precepto estatutario colisiona con las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

La participación de la Generalitat en entidades y organismos europeos o, en general, internacionales «que tengan por objeto el desarrollo del deporte», no supone (como estableceremos al examinar, en general, la participación en el fundamento jurídico 111) el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal de dicha competencia correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades.

De acuerdo con lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 134.2 EAC.

81. Del art. 135 EAC, bajo la rúbrica «Estadística», se impugna su apartado 2, por entender que la habilitación a la Generalitat para colaborar y participar en el ejercicio de las competencias del Estado (art. 149.1.31 CE) no ha de basarse en el principio de voluntariedad, pues la Ley 12/1989, de 2 de mayo, de la función estadística pública, exige en algunos casos su participación obligatoria. Los términos del debate procesal sobre el particular se han recogido en el antecedente 73.

El reproche formulado al precepto no puede ser admitido. El art. 149.1.31 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la «estadística para fines estatales», lo que le habilita para instrumentar directamente, y no a través de las Comunidades Autónomas, dicha estadística. Así, el hecho de que el art. 135.2 EAC proclame la colaboración y la participación de la Generalitat en la elaboración de las estadísticas de alcance supraautonómico no enerva las competencias del Estado ex art. 149.1.31 CE (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, con remisión a otras); todo ello sin perjuicio de que dicha participación, que el precepto estatuario no concreta, habrá de establecerse y regularse por el Estado, con los límites que, con carácter general, hemos establecido en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

En conclusión, por estas razones, ha de ser desestimada la impugnación del art. 135.2 EAC.

82. El art. 136 EAC, que lleva por rúbrica «La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas», ha sido impugnado en sus letras a) y b) en virtud de los argumentos que, con los de las demás partes personadas, se han recogido en el antecedente 74. La letra a) del precepto atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b).» Por su parte, la letra b) dispone que la Generalitat ostenta «competencia compartida para el desarrollo» de diversos extremos del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sostienen los Diputados recurrentes que si bien la letra b) podría ser respetuosa con la Constitución, pues prevé la «competencia compartida» autonómica sobre algunos aspectos del «régimen estatutario de los funcionarios públicos», sin embargo, en la medida en que se conecta con el art. 111 EAC, sería inconstitucional. La letra a) se tacha de inconstitucional por cuanto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «el régimen estatutario» del personal de las Administraciones catalanas, lo que impediría el ejercicio de la competencia básica del Estado (art. 149.1.18 CE).

El art. 149.1.18 CE reserva al Estado «las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos», incluyéndose en ellas «en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas.» (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 5 y las allí citadas).

Dado que la letra a) se impugna por la indebida ampliación de la competencia exclusiva autonómica que efectúa como consecuencia de la remisión que contiene a lo dispuesto en la letra b), conveniencias de la argumentación aconsejan que enjuiciemos, en primer término, la letra b) del art. 136 EAC que atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre algunos aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos (empleo público; adquisición y pérdida de la condición de funcionario; situaciones administrativas; derechos, deberes e incompatibilidades). Pues bien, es patente que el art. 136 b) EAC, al formalizar la competencia autonómica como compartida, presupone la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE); sin que la omisión en la relación no exhaustiva que efectúa de algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, limite en el precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal, pues obvio es que la carrera administrativa puede ser incluida, como ocurre con el régimen retributivo (que tampoco se cita en el precepto estatutario impugnado), entre los «derechos» de los funcionarios, mientras que el régimen disciplinario guarda relación con los «deberes» de los mismos, derechos y deberes que, efectivamente, están incluidos en la controvertida letra b). De otro lado, la conexión de este precepto, dado su tenor literal, con el art. 111 EAC no plantea problema de inconstitucionalidad de acuerdo con lo establecido al enjuiciar el alcance de este precepto estatutario (fundamento jurídico 60).

Siendo ello así, resulta indiferente, para apreciar la adecuación a la Constitución del art 136 a) EAC, que el art. 136 b) EAC no mencione expresamente la «carrera administrativa» y el «régimen disciplinario» entre los ámbitos de competencia compartida con el Estado, pues ambos aspectos quedan incluidos en dicha competencia compartida a través de los enunciados más generales (derechos y deberes de los funcionarios) que contiene el precepto estatutario. En definitiva, dado el alcance material de la letra b), la letra a) cubre el régimen estatutario no básico, por lo que no supone infracción del art. 149.18 CE.

Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 136 a) y b) EAC.

83. El art. 138 EAC, cuya rúbrica es «Inmigración», ha sido recurrido en sus tres apartados, recogiéndose en el antecedente 75 las alegaciones de las partes sobre su conformidad con la Constitución. El apartado 1 enumera una serie de competencias o potestades que corresponden «a la Generalitat en materia de inmigración», siendo impugnado por vulnerar el art. 149.1.2 CE. Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE, de modo que el art. 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia. Sin embargo, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende, como a continuación se verá, que las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma.

Como señala el Abogado del Estado, la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.). En este sentido, no puede dejar de señalarse que los Diputados recurrentes expresamente admiten en la demanda que determinadas competencias de la Generalitat (servicios sociales, sanidad, educación, vivienda, etc.) se proyectan y benefician a la población inmigrante, estimando que no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión a que esas competencias se ejercerán especialmente al servicio de la integración de los inmigrantes e incluso que se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social.

Pues bien, precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat, las cuales en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración. En este sentido, la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas [art. 138.1 a) EAC], que los recurrentes tildan de especialmente inconstitucional, debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex art. 149.1.2 CE.

El apartado 2 del art. 138 EAC atribuye a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña», disponiendo que la misma «se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros» y que en ella se incluyen: «a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena», y «b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción». Es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que, como alegan los recurrentes, sólo cabe la competencia exclusiva del Estado. Ahora bien, el propio art. 138.2 EAC así lo reconoce al condicionar el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica a la coordinación con el Estado, quien, como titular de la competencia preferente entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, no puede hacer entera abstracción, sin embargo, de competencias sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como es el caso, en lo que importa ahora, de la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral. Es a esta concreta materia a la que, con independencia del acierto en la calificación que el Estatuto ha dispensado a la competencia referida en el art. 138 EAC, se contraen entonces las facultades atribuidas por el precepto a la Comunidad Autónoma, circunscritas así a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña, salvando el propio precepto, como competencia distinta cuyo ejercicio constituye el presupuesto de la que la Generalitat puede asumir respecto de determinados trabajadores, la que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.2 CE. En otras palabras, si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña.

El art. 138.3 EAC dispone la participación de la Generalitat «en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V». Los Diputados recurrentes imputan a este apartado las mismas razones de inconstitucionalidad que las que aducen en relación con diversos preceptos del título V EAC, a las que se remiten, si bien precisan, además, que su impugnación nada tiene que ver con la participación autonómica en decisiones estatales sobre extranjería o inmigración o, incluso, sobre el contingente de trabajadores extranjeros, sino con el hecho de que dicha participación se prevea en un Estatuto de Autonomía.

Delimitada en los términos expuestos la tacha de inconstitucionalidad que se dirige al art. 138.3 EAC, y sin perjuicio de lo que en su momento se dirá respecto a las concretas impugnaciones referidas al título V EAC, basta ahora con señalar, para desestimar el reproche que se hace al art. 138.3 EAC, que, en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, «una especial trascendencia para Cataluña». Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar la impugnación del art. 174.3 EAC (fundamento jurídico 111), que constituye una de las disposiciones generales que encabezan el título V EAC, al que se remite en su inciso final el art. 138.3 EAC, es a la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

En consecuencia, el art. 138 EAC ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la «inmigración» no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma.

Interpretado en esos términos, el art. 138 EAC no es contrario a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

84. El art. 139 EAC, sobre «Industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales», es objeto de impugnación en su apartado 1. La primera tacha que los Diputados recurrentes dirigen a este precepto estatutario –según se ha expuesto en el antecedente 76, donde también se recogen las alegaciones de las demás partes personadas– se refiere a que el enunciado de exclusividad competencial de la Generalitat en materia de industria que formula desconoce la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Es cierto que el art. 149.1 CE no incluye expresamente la «industria» entre las materias que se reservan al Estado, por lo que, en consecuencia, puede ser asumida por los Estatutos de Autonomía. No lo es menos, sin embargo, que, como hemos tenido ocasión de declarar, no por ello queda desapoderado el Estado en dicha materia, pues la competencia general de ordenación de la economía que le reserva el art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diferentes sectores económicos y, por tanto, inequívocamente también sobre la industria (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 y las allí citadas). Así debe entenderse la competencia autonómica enunciada en el art. 139.1 EAC, atribuida como exclusiva «salvo lo establecido en el apartado 2», que no ha sido impugnado y que prevé la «competencia compartida» de la Generalitat «sobre la planificación de la industria, en el marco de la planificación general de la economía». Como sostiene el Abogado del Estado, el propio precepto estatutario reconoce la incidencia y virtualidad de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, planificación general estatal que, según reiterada doctrina de este Tribunal, incluye la «ordenación general de la economía», reconocimiento que reclaman los recurrentes.

La demanda denuncia asimismo que la competencia autonómica asumida en el art. 139.1 EAC no permite la intervención del Estado en lo atinente a la «seguridad industrial». Bastará para rechazar la impugnación con recordar que, según nuestra doctrina, la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la materia de «industria» que las Comunidades Autónomas pueden asumir (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2 y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3). Por ello, la atribución por el Estatuto a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre «la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales» no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE al que ya se ha hecho referencia.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 139.1 EAC.

85. El art. 140 EAC, bajo la rúbrica «Infraestructuras del transporte y las comunicaciones», ha sido impugnado por los Diputados recurrentes en todos sus apartados por vulnerar diversas competencias del Estado, como, junto con las posiciones de las demás partes, se ha dejado constancia en el antecedente 77.

El art. 140.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general», atribución de competencia exclusiva que, a juicio de los recurrentes, desplazaría determinadas competencias del Estado (así, las del art. 149.1.4, 6, 8 y 18, con especial referencia a las del art. 149.1.13 CE). Lo cierto es que dicho apartado 1 del art. 140 EAC salva expresamente las competencias estatales concurrentes más directamente relacionadas con la competencia asumida por la Comunidad Autónoma al limitar esta última a las infraestructuras allí contempladas «que no tengan la calificación legal de interés general», lo que supone la salvaguardia expresa de las competencias estatales del art. 149.1.20 y 24 CE. En todo caso, como venimos reiterando, no resulta necesario que los Estatutos de Autonomía hagan salvedad expresa de todas las competencias que al Estado atribuye la Constitución (fundamentos jurídicos 59 a 64). Por su parte, la «calificación legal» que el precepto estatutario impugnado predica del interés general que sustrae las infraestructuras de transporte radicadas en el territorio de Cataluña de la competencia exclusiva de la Generalitat no conlleva exigencia alguna de que dicho interés general tenga que formalizarse a través de ley, bastando con que el Estado realice tal calificación mediante cualquier instrumento procedente en Derecho.

El apartado 2 del art. 140 EAC dispone la participación de la Generalitat «en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras del transportes situadas en Cataluña que son de titularidad estatal.» La demanda se opone a este apartado y a los apartados 3, 4, 5 y 6 del mismo artículo con el argumento de que todos ellos imponen la participación de la Generalitat en asuntos constitucionalmente atribuidos a la competencia del Estado. El apartado 2 tiene como referencia un objeto de concurrencia competencial en el mismo espacio físico, el de las competencias estatales del art. 149.1.20 y 24 CE con las autonómicas correspondientes (al menos las de ordenación del territorio y las correlativas a las infraestructuras que no sean de titularidad estatal). Partiendo de ello, la participación de la Generalitat en los organismos estatales de ámbito supraautonómico enuncia una modalidad de cooperación con estos organismos sin contornos concretos que, de acuerdo con lo que se dirá en el fundamento jurídico 111, aparte de tener que ser establecida y regulada por el Estado, no puede menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales, ni puede sustanciarse en organismos estatales de carácter decisorio.

El art. 140.3 EAC antepone a «la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña» «el informe … de la Generalitat», al tiempo que prevé su posible participación «en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes». Es sabido que la emisión de informes preceptivos por parte de la Administración que ostenta competencias concurrentes con la Administración actuante es legítima si se ciñen al ámbito de competencias de la primera y no impiden o perturban las competencias de la segunda (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 34), pudiendo ser exigida por la legislación de aquélla (por todas, STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10) y, por tanto, por el Estatuto de Autonomía. Pues bien, tal es el supuesto que nos ocupa. La emisión por la Generalitat de un informe previo, preceptivo pero no vinculante, sobre las implicaciones que en su acervo competencial pudiera tener la declaración de «interés general» de estas infraestructuras no menoscaba la competencia del Estado. En cuanto a la participación de la Generalitat en su gestión e, incluso, la asunción de dicha competencia, es lo cierto que el precepto no la impone («podrá participar») y que condiciona ambos extremos a «lo previsto en las leyes», que sólo pueden ser las estatales, además de que tal participación no puede condicionar el pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias (fundamento jurídico 111), por lo que, de acuerdo con ello, la participación que aquí examinamos tampoco vulnera la Constitución. Por su parte, en lo relativo a la asunción de la gestión, corresponde al legislador estatal, en su caso, determinarla en la forma constitucionalmente prevista para la transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de competencias de titularidad estatal y con sometimiento a los límites que a tal efecto la Constitución establece.

El art. 140.4 EAC dispone asimismo la participación de la Generalitat «en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal», lo que tampoco desconoce las competencias estatales, pues dicha participación queda supeditada a «los términos que determine la normativa estatal», que deberá acomodarse a los límites que se señalan en el fundamento jurídico 111.

El art. 140.5 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva «sobre su red viaria en todo el ámbito territorial de Cataluña, así como la participación en la gestión de la del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal». Los Diputados recurrentes alegan que la participación de la Generalitat en la gestión de la red viaria del Estado en Cataluña condiciona la competencia estatal, aunque sin hacer reproche alguno a los tres epígrafes que contiene el apartado 5 del art. 140 EAC. La impugnación no puede prosperar dado que el precepto dispone expresamente que dicha participación se realizará «de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal», de suerte que será ésta la que determine si procede dicha participación y, en el caso, su modalidad y alcance (en los términos del fundamento jurídico 111).

Por su parte, el art. 140.6 EAC asigna a la Generalitat, «en materia de red ferroviaria, la competencia exclusiva con relación a las infraestructuras de las que es titular y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal.» Este apartado contiene una regulación similar a la del apartado anterior, si bien en materia de red ferroviaria, por lo que dando por reproducida nuestra argumentación, procede que rechacemos la objeción formulada en la demanda.

Por último, el apartado 7 del art. 140 EAC atribuye a la Generalitat «de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas», citando a continuación las potestades que incluye. La demanda considera que el entero régimen de las «comunicaciones electrónicas» se incardina en la materia de «telecomunicaciones», competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), por lo que el apartado incurre en inconstitucionalidad.

Hemos de distinguir, en primer lugar, entre el contenido y el alcance que según nuestra doctrina tienen las materias relacionadas en el art. 149.1.21 CE (en lo que aquí interesa, la de «telecomunicaciones») y en el art. 149.1.27 CE («normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social»). Al efecto hemos vinculado la materia «medios de comunicación social» (art. 149.1.27 CE) con aquellos aspectos que se refieren esencialmente a las libertades y derechos fundamentales que se recogen en el art. 20 CE, mientras que hemos conectado la materia «telecomunicaciones» con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), precisando que la mayor expansividad del art. 149.1.21 CE determina que deba ser interpretado restrictivamente (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4, entre otras). En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que el art. 149.1.21 CE también contempla la competencia exclusiva estatal respecto del «régimen general de comunicaciones» y que esta competencia de «régimen» atribuida al Estado «comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4 y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus», ya que «puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

Partiendo de lo anterior nos corresponde determinar si el apartado 7 impugnado invade el ámbito reservado en exclusiva al Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), según alegan los recurrentes.

La actividad promocional de la «existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal» [letra a)] no puede ser incluida en la regulación y gestión del dominio público radioeléctrico a que se ciñe la competencia estatal del art. 149.1.21 CE, pues dicha actividad promocional atiende a estos servicios de acceso universal en cuanto medios de comunicación social, lo que remite al art. 20 CE y, por tanto, a la materia del art. 149.1.27 CE. Teniendo en cuenta este encuadramiento competencial y que la potestad autonómica no es normativa, sino aplicativa, cabe concluir que esta regulación estatutaria no incurre en infracción de las competencias del Estado.

Por su parte, la «inspección de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente» [letra b)], debe ser encuadrada en el «régimen general de comunicaciones». En efecto, las «infraestructuras comunes de las telecomunicaciones» guardan una relación más estrecha con el «régimen general de comunicaciones» que con la materia de telecomunicaciones en sentido estricto o que con la materia de medios de comunicación social. Y es que, en puridad, las infraestructuras de las telecomunicaciones ni constituyen un elemento propio del espectro radioeléctrico ni son elemento vinculado a la protección del derecho fundamental previsto en el art. 20 CE. Dichas infraestructuras, por el contrario, se inscriben con naturalidad en el señalado «régimen general de comunicaciones» en cuanto aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas (art. 149.1.21 y 149.1.27). De acuerdo con esta incardinación, las potestades de ejecución atribuidas a la Generalitat (inspección de las infraestructuras y potestad sancionadora correspondiente) no menoscaban ni perturban la competencia estatal en materia de régimen general de comunicaciones que tiene por objeto ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones.

La potestad ejecutiva descrita en la letra c) («la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que comportan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña») es competencia de la Generalitat cuando los conflictos que surjan versen sobre aspectos relativos al régimen de la prestación por los operadores de estos servicios de comunicación electrónica; en cuanto medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), sin embargo, quedarían fuera de dicha competencia autonómica de gestión los conflictos derivados de la dimensión técnica vinculada al uso del dominio público radioeléctrico que está en manos del Estado, que es su titular (art. 149.1.21 CE).

Por último, la letra d) («la gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña») tampoco vulnera la competencia estatal en materia de «telecomunicaciones», pues dicha gestión registral no se refiere a los aspectos técnicos del soporte de las comunicaciones electrónicas, por lo que el precepto estatutario se inscribe sin forzamiento en la materia de «medios de comunicación social».

De acuerdo con lo argumentado ha de ser desestimada la impugnación del art. 140 EAC.

86. El art. 141 EAC, sobre «Juego y espectáculos», se impugna en su apartado 2, que dispone que la autorización de nuevas modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal, o la modificación de las existentes, «requiere la deliberación en la Comisión Bilateral prevista en el Título V y el informe previo determinante de la Generalitat.» Las posiciones de las partes se han recogido en el antecedente 78. En opinión de los Diputados recurrentes, el precepto estatutario extiende la competencia autonómica a las modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal, desatendiendo la doctrina constitucional, al menos en relación con la lotería nacional (STC 163/1994, de 26 de mayo) por su conexión con el art. 149.1.14 CE.

No cabe entender que la atribución competencial a favor de la Generalitat del apartado 2 desapodere al Estado de su competencia sobre las modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, ya que la previsión de que la autorización de nuevos juegos de ámbito nacional, o la modificación de los existentes, se examine por la comisión bilateral prevista en el título V no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado, como ya se dirá con más detalle al examinar la regulación estatutaria de la comisión bilateral (fundamento jurídico 115). Por lo que se refiere a la emisión preceptiva de un «informe determinante» de la Generalitat, el valor determinante de dicho informe objetado por los recurrentes se subsume, como alega el Gobierno de la Generalitat y diremos con ocasión del examen de la disposición adicional segunda del Estatuto (fundamento jurídico 117), en la «posición determinante» de la Generalitat a que se refiere la señalada disposición adicional, posición determinante que únicamente se traduce en un deber de motivación por parte del Estado en los casos allí contemplados de no aceptación de la posición de la Generalitat. En conclusión, dicho deber de motivación no paraliza la competencia del Estado, que podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia, como ocurre con la lotería nacional, tras recibir el informe de la Generalitat, sin estar vinculado por el contenido del mismo o por su no emisión.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 141.2 EAC.

87. El art. 142.2 EAC, bajo la rúbrica «Juventud», atribuye a la Generalitat «la suscripción de acuerdos con entidades internacionales y la participación en las mismas en colaboración con el Estado o de forma autónoma, si lo permite la normativa de la correspondiente entidad, y en todo caso la tramitación de documentos otorgados por entidades internacionales que afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en Cataluña, respetando la legislación del Estado», lo que, según la demanda, pondría en cuestión la competencia del Estado en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE), en especial su competencia relativa al ius contrahendi. Los argumentos de los recurrentes y de las demás partes se han recogido en el antecedente 79.

La competencia estatal en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE) ha de interpretarse en términos estrictos, permitiendo la proyección fuera de España de las competencias sustantivas de las Comunidades Autónomas siempre que estas últimas no desborden el contenido propio de dicho art. 149.1.3 CE que, indudablemente, incluye el ius contrahendi y la salvaguarda de la representación, el interés y la responsabilidad internacional del Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 3 a 6). Pues bien, el precepto estatutario no contempla relaciones de la Generalitat con sujetos de Derecho internacional público, pues al utilizar la expresión «entidades internacionales» no se refiere a los Estados ni a las Organizaciones Internacionales que gozan de tal condición. Las «entidades internacionales» aludidas en el precepto estatutario no son, pues, en sentido estricto, sujetos de Derecho internacional público, sino expresión de la diversidad y plasticidad de las relaciones que pueden mantener actualmente otros entes en la esfera internacional sin que por ello adquieran aquella naturaleza, de lo que se deriva que el precepto estatutario impugnado no contiene previsiones relativas al ejercicio del ius contrahendi. Por su parte, la competencia de la Generalitat referida a la tramitación de documentos otorgados por dichas entidades internacionales se circunscribe a que «afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en Cataluña, respetando la legislación del Estado», lo que sitúa al precepto estatutario en el ámbito de actuaciones con proyección exterior de la Generalitat en materia de «juventud», que el propio precepto enmarca en las posibilidades abiertas por la legislación estatal, sin vulnerar con ello su competencia en materia de relaciones internacionales.

De acuerdo con lo expresado ha de ser desestimada la impugnación del art. 142.2 EAC.

88. Del art. 144 EAC, que tiene como rúbrica «Medio ambiente, espacios naturales y meteorología», se impugna exclusivamente su apartado 5, según el cual corresponde a la Generalitat «el establecimiento de «un servicio meteorológico propio», relacionando las potestades correspondientes («el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática»). Los Diputados recurrentes –cuya posición, así como la de las demás partes personadas, se refleja en el antecedente 80– alegan la vulneración del art. 149.1.20 CE.

En efecto, el art. 149.1.20 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Pero esta competencia estatal no impide que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, por tanto, en cada territorio autonómico. En estos términos, la competencia de la Generalitat sobre su propio servicio meteorológico no enerva la competencia que al Estado reconoce el art. 149.1.20 CE.

Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 144.5 EAC.

89. El art. 146 EAC, bajo la rúbrica «Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual», es impugnado en sus dos primeros apartados, habiendo quedado constancia de las alegaciones de los Diputados recurrentes y de las demás partes procesales en el antecedente 81.

La letra a) del apartado 1 del art. 146 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva «sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local.» La demanda sustenta la inconstitucionalidad de este precepto estatutario sobre el carácter exclusivo de la competencia autonómica, contrario al art. 149.1.27 CE, que reconoce la competencia estatal sobre normas básicas en materia de medios de comunicación social, lo que incluye la consideración de los medios de comunicación como servicios públicos. Pues bien, importa precisar que la competencia exclusiva autonómica se predica por el precepto estatutario impugnado únicamente de «la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual», tanto de la Generalitat como de los entes locales, ámbito este meramente funcional, que se inserta sin dificultad en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia, sin perjuicio de que deberá respetar, como el propio precepto estatutario reconoce, la autonomía local, lo que significa que está supeditada a lo que también determinen las bases estatales ex art. 149.1.18 CE.

El apartado 1 letra b) dispone la competencia compartida de la Generalitat «sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña.» La demanda considera correcta la atribución competencial que efectúa el precepto estatutario, pero entiende que la formulación de la atribución competencial basada en el «lugar de recepción de las

emisiones» es contraria a dicha competencia estatal y a la normativa europea (Directiva 89/52). Es sabido que la disconformidad de un precepto legal a la normativa europea no genera vicio de inconstitucionalidad, pues aquélla no se erige en parámetro de la constitucionalidad en nuestro orden interno (por todas, STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). Por lo demás, que la referencia territorial atributiva de la competencia sea el «lugar de la recepción de las emisiones» (o sea, Cataluña) no quebranta el art. 149.1.27 CE, toda vez que la atribución de cualquier competencia a la Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del art. 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional. En fin, que el precepto concrete la competencia autonómica de regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual a los supuestos en que las emisiones se dirijan específicamente «al público de Cataluña» es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de un lado, hay que entender que se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, de otro, que de no hacerse así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones, se produciría una paralela expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar supeditada a la normativa básica del Estado.

Al apartado 2, que prevé que la Generalitat ostenta «competencia compartida en materia de medios de comunicación social», se achaca por los Diputados recurrentes que no respeta la competencia estatal básica en materia de «medios de comunicación social» (art. 149.1.27 CE). La propia literalidad del precepto estatutario permite descartar la objeción, pues al proclamar la competencia compartida de la Generalitat expresa de manera inequívoca que dicha competencia autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado ex art. 149.1.27 CE sobre «medios de comunicación», bases que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso conforme hemos señalado al enjuiciar la impugnación dirigida frente al art. 111 EAC (fundamento jurídico 60).

Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 146.1 y 2 EAC.

90. El art. 147 EAC, sobre el «Notariado y registros públicos», ha sido impugnado en su apartado 1, letras a), b) y c), por conculcar las competencias del Estado del art. 149.1.8 y 18 CE en conexión con el art. 130.3 CE. Los argumentos de los demandantes y de las demás partes personadas se han recogido en el antecedente 82.

El apartado 1 a) del art. 147 EAC asigna a la Generalitat determinadas competencias de ejecución. El precepto comprende dos normas: en la primera se atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre «el nombramiento de los Notarios y los Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, mediante la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos.» En la segunda, se establece que para la provisión de las plazas de dichos funcionarios se debe «acreditar el conocimiento de la lengua y del Derecho catalanes en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las leyes.»

La competencia asumida por la Generalitat es una competencia ejecutiva que se proyecta en el nombramiento de Notarios y Registradores y en la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones y concursos correspondientes. Por su parte las competencias del Estado directamente implicadas son las contenidas en el art. 149.1.8 y 18 CE, competencias que son, en principio, normativas, con lo que corresponde al Estado disciplinar, con el alcance y detalle que en cada caso se requiera, las oposiciones y concursos de estos cuerpos, acompañando a dicha regulación las medidas de coordinación, e incluso de carácter ejecutivo, que deba realizar el propio Estado si resultan necesarias, bien por su dimensión supraautonómica, bien porque la actuación ejecutiva estatal sea imprescindible para asegurar el efectivo cumplimiento de las correspondientes regulaciones. En suma, la configuración de estos cuerpos de funcionarios como cuerpos nacionales no impide que se descentralicen algunos aspectos de la gestión del régimen de acceso y de traslado, pues la garantía de la unidad del sistema la proporcionan las potestades normativas del Estado.

La impugnación de este precepto estatutario en el extremo relativo al deber de acreditar el conocimiento del catalán para la provisión de plazas de Notarios y Registradores que han de desempeñarse en Cataluña, examinada de forma conjunta con la correlativa formulada respecto de Magistrados, Jueces y Fiscales, ya ha sido resuelta en sentido negativo en el fundamento jurídico 21, al que procede remitirse.

Otro tanto cumple señalar respecto del deber de acreditar el conocimiento del derecho catalán por parte de los Registradores y Notarios para esa provisión de puestos en Cataluña, pues, como ya dijimos en el fundamento jurídico 51, esta prescripción no deja de ser una legítima pretensión del legislador estatutario para la defensa y promoción de aquel derecho, que debe ser instrumentada por el legislador estatal con plena libertad.

El apartado 1 letra b) atribuye a la Generalitat como potestad «ejecutiva» la «participación en la elaboración de los programas de acceso» a los cuerpos de Notarios y Registradores «a los efectos de acreditar el conocimiento del catalán». Se trata, una vez más, de una previsión estatutaria de participación que, afirmada en su dimensión ejecutiva, no condiciona en modo alguno (en los términos del FJ 111) la competencia estatal para la elaboración de los programas de acceso a estos cuerpos.

Por último, el art. 147.1 c) EAC reconoce la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre «el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios.» Es ésta asimismo una potestad autonómica de carácter ejecutivo que plasmará en el territorio de Cataluña los criterios de demarcación que fije la legislación del Estado (art. 149.1.8 y 18 CE), la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que sean necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios.

Atendiendo a todo lo anterior, ha de ser desestimada la impugnación del art. 147.1 EAC.

91. El art. 148 EAC, bajo la rúbrica «Obras públicas», ha sido impugnado en su apartado 2, que sujeta la calificación de «interés general» de las obras públicas al «informe previo de la Generalitat». Este apartado 2 dispone asimismo la participación de la Generalitat «en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto.» Las posiciones de las partes han quedado consignadas en el antecedente 83.

El precepto es similar en su enunciado a los contenidos en el art. 140.3, primer inciso, EAC respecto de las infraestructuras de transporte (que exige también el informe previo de la Generalitat respecto de la declaración de interés general de esas infraestructuras) y en el art. 140.4 EAC (que asimismo dispone la participación de la Generalitat en la planificación y programación de puertos y aeropuertos de interés general), si bien el art. 148.2 EAC se refiere a las «obras públicas de interés general». Por tanto, bastará con que reiteremos aquí cuanto ya dijimos al examinar la impugnación correspondiente de los citados preceptos estatutarios para concluir, por las mismas razones allí expuestas, que debe desestimarse la impugnación del art. 148.2 EAC.

92. El art. 149 EAC, que lleva como rúbrica «Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo», es objeto de impugnación en sus apartados 2, 3 b) y 4, como se ha reseñado en el antecedente 84 donde también constan las posiciones de las demás partes personadas.

La impugnación del art. 149.2 EAC denuncia la exigencia de informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para «la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña». Según los recurrentes, esta previsión implica un condicionamiento del ejercicio de la competencia exclusiva de Estado en relación con las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). La impugnación no puede acogerse en razón de la misma argumentación que desarrollamos con ocasión de nuestro enjuiciamiento de los arts. 140.3 y 148.2 EAC (fundamentos jurídicos 85 y 91), preceptos que también prevén la existencia de informes autonómicos en relación con la calificación de los puertos y de las obras públicas como de interés general. Hemos de remitirnos, pues, a lo allí dicho sobre la adecuación a la Constitución de dichos informes, aunque en este caso haya que añadir al dato de que el informe no sea vinculante la precisión de que no se emite por la Generalitat, sino por la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, esto es, por un órgano paritario de colaboración en el que se integran representantes de ambas Administraciones (con el significado y funciones que precisaremos en el fundamento jurídico 115).

Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio. El art. 149.3 b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.» El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que –a un lado ahora «las concesiones de obras fijas en el mar», que examinaremos a continuación–, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

A propósito de la atribución a la Generalitat «en todo caso [de] las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que pueden establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», los recurrentes invocan la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre «lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo …), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6). Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE.

La demanda solicita también que declaremos inconstitucional el art. 149.4 EAC por vulnerar la competencia del Estado sobre las obras de interés general (art. 149.1.24 CE) al asignar a la Generalitat la gestión de estas obras cuando se sitúen en el litoral catalán. La literalidad del precepto estatutario y su interpretación sistemática en el propio Estatuto nos conducen a rechazar la impugnación, pues la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC se condiciona «a lo establecido por el artículo 148» EAC, remisión que necesariamente debe entenderse efectuada a su apartado 2, que habilita la participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general «de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto»; lo que obliga a concluir que la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC debe ejercerse también en el marco de la legislación estatal y, por lo tanto, respetando el art. 149.1.24 CE. En todo caso, como venimos diciendo respecto de otros preceptos estatutarios de similar alcance, dicha legislación del Estado habría de ser dictada, en su caso, de acuerdo con el art. 150.2 CE y con sujeción a los límites de dicho precepto constitucional.

En conclusión, de acuerdo con lo que hemos venido señalando, ha de ser desestimada la impugnación del art. 149.2, 3 b) y 4 EAC.

93. Los Diputados recurrentes impugnan el art. 150 EAC, que se refiere a «La organización de la Administración de la Generalitat», en su totalidad por la calificación como exclusiva de la competencia que reconoce a la Generalitat, que se extiende a la estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos de su Administración, al funcionamiento y articulación territorial de la misma [letra a)], y a las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa [letra b)]. De las posiciones de las partes en relación con la constitucionalidad del precepto se ha dejado constancia en el antecedente 85.

Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Por tanto, la calificación como exclusiva de la competencia atribuida a la Generalitat por este precepto estatutario no contradice la Constitución en cuanto se circunscribe a «la organización de su propia administración» y se concreta en aspectos –los reconocidos en sus dos letras a) y b)– que tienen proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18 CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos.

En conclusión, en virtud de las consideraciones expuestas ha de ser desestimada la impugnación del art. 150 EAC.

94. El art. 151 EAC, bajo la rúbrica «Organización territorial», reconoce a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre organización territorial». Es objeto de impugnación tanto en su encabezamiento como en cada una de sus letras a), b) y c), reprochándole los Diputados recurrentes que configure como organización territorial una parte de la materia de régimen local para darle el aspecto de una cuestión puramente doméstica e intracomunitaria con desconocimiento de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE. Los argumentos de los recurrentes y de las restantes partes personadas se han reseñado en el antecedente 86.

En la letra a) se enuncian unas potestades (determinación, creación, modificación y supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña) que no conllevan la regulación completa del régimen jurídico regulador de los entes locales que integran la organización territorial de Cataluña, sino que tienen por objeto decisiones concretas a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que ello impida la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE y su proyección sobre la creación, modificación y supresión de las veguerías de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

A la letra b), que atribuye a la Generalitat diversas potestades sobre los términos de los municipios o entidades de ámbito territorial inferior, así como sobre su denominación, capitalidad, símbolos, topónimos y regímenes especiales, objetan los Diputados recurrentes los mismos vicios de inconstitucionalidad, siendo notorio que las facultades que se reservan a la Comunidad Autónoma tampoco conllevan la regulación completa de los aspectos indicados. Se trata también aquí de potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de Cataluña de acuerdo con las bases que, en su caso, pueda dictar el Estado. En cuanto a la asignación a la Generalitat de la competencia sobre la capitalidad de los municipios «y de las demás entidades locales», expresión en la que tienen cabida, indudablemente, las veguerías, hemos de remitirnos a cuanto ha quedado razonado al respecto en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

Para los recurrentes los términos de la letra c) resultan crípticos, a pesar de lo cual, a su juicio, vulneran las competencias del Estado contempladas en el art. 149.1.18 CE sin aportar mayor fundamentación al respecto. Ante el planteamiento de la demanda la impugnación debe ser rechazada sin perjuicio de que proceda la extensión a este caso de la argumentación antes efectuada y con ello la conclusión alcanzada respecto de la plena eficacia de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE, así como de las demás competencias del Estado (entre ellas las de regulación electoral) que pudieran estar concernidas.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 151 EAC.

95. La impugnación del art. 152 EAC, sobre «Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica», se ciñe a la letra b) de su apartado 4 a cuya regulación los recurrentes reprochan el desconocimiento de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE en los términos recogidos en el antecedente 87, en el que también constan las alegaciones de las demás partes personadas.

La impugnación debe rechazarse, ya que el precepto estatutario impugnado contrae la competencia autonómica al «desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica», lo que presupone necesariamente la existencia de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) que, según nuestra reiterada doctrina, incluye la ordenación general de la economía, debiendo remitirnos, en lo que se refiere a la participación autonómica prevista, a lo que diremos en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 152.4 b) EAC.

96. La impugnación del art. 154 EAC, que tiene por rúbrica «Promoción y defensa de la competencia», se circunscribe a su apartado 2, que atribuye a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia en el ejercicio de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña». Los argumentos aducidos por las partes se han recogido en el antecedente 88.

Se reprocha al precepto, en primer lugar, que determine los puntos de conexión que sustentan el ejercicio de la competencia ejecutiva de la Generalitat. Pues bien, el precepto se limita a establecer que la competencia de gestión de la Generalitat tiene como referencia las prácticas restrictivas de la competencia en «ámbito que no supere el territorio de Cataluña», lo que circunscribe el ámbito territorial de dicha competencia al territorio de Cataluña y a las prácticas restrictivas de la competencia en el mismo, sin que ello contradiga que corresponde al Estado precisar los puntos de conexión en esta materia y, determinar, de acuerdo con la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, los criterios que permiten apreciar el alcance supraautonómico de las prácticas restrictivas. En definitiva, nada en el precepto obstaculiza que el Estado, en uso de las competencias normativas que le corresponden ex art. 149.1.13 CE, fije los puntos de conexión que resulten pertinentes y retenga para sí las competencias ejecutivas sobre las prácticas restrictivas de la competencia que afecten tanto al conjunto del mercado nacional como a ámbitos supracomunitarios concretos de dicho mercado nacional, de forma que la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia se conecta con las prácticas que alteren la libre competencia exclusivamente en el ámbito autonómico y de acuerdo con los criterios de la legislación estatal.

La segunda objeción de inconstitucionalidad planteada por los recurrentes denuncia que el art. 154.2 EAC atribuye competencias a la Comunidad Autónoma que exceden de las que se refieren a acuerdos y prácticas restrictivas de la competencia y de abuso de la posición dominante proponiendo los propios recurrentes que efectuemos una interpretación conforme a la Constitución que excluya de la competencia autonómica las concentraciones empresariales. Definida en los términos antes expuestos el alcance de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma, esto es, limitada territorialmente al ámbito autonómico, así como a las actuaciones restrictivas de la competencia en el mismo y de acuerdo, en todo caso, con la legislación estatal, no existe en principio razón alguna, como señala el Abogado del Estado, para que la Comunidad Autónoma no pueda asumir competencias estrictamente ejecutivas en relación con aquellas concentraciones siempre que resulten incluidas en el ámbito de la competencia autonómica y carezcan de trascendencia supracomunitaria.

El tercer motivo de impugnación se refiere al alcance de la potestad reglamentaria autonómica en este ámbito, tacha que no se dirige tanto contra el precepto impugnado en sí mismo considerado, como en su conexión con el art. 112 EAC. Pues bien, siendo la competencia de la Generalitat de mera ejecución, no conlleva potestad reglamentaria sino con el alcance limitado que determinamos al examinar el art. 112 EAC (fundamento jurídico 61), por lo que la impugnación no puede prosperar.

Por las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 154.2 EAC.

97. El art. 155 EAC, que responde a la rúbrica, «Propiedad intelectual e industrial», se impugna únicamente en lo que se refiere a su apartado 1 b), que incluye, entre las competencias ejecutivas de la Generalitat, la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña. De las posiciones de las partes se ha dejado constancia en el antecedente 89. Para los recurrentes esta norma vulnera el art. 149.1.9 CE tal y como ha sido interpretado por este Tribunal en la Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre.

El debate procesal sustanciado en este punto se centra en la delimitación de las funciones legislación-ejecución y su entendimiento en la citada Sentencia de este Tribunal, en la que consideramos constitucionales las previsiones de la Ley de Propiedad Intelectual que atribuyeron al Ministerio de Cultura la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, al no tratarse de puros actos de ejecución que deban integrarse en la competencia autonómica, sino de actos de naturaleza normativa y de alcance extraterritorial. Sin embargo, en otros supuestos hemos considerado que la autorización de los entes que han de intervenir u operar en distintos ámbitos materiales constituye una actuación aplicativa de la normativa correspondiente, siendo dicha actuación aplicativa competencia en unos casos del Estado por tener carácter básico (SSTC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 3; 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 10; 155/1996, de 9 de octubre, FJ 6; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 10), y en otros de las Comunidades Autónomas (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11; y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11).

Pues bien, más allá de las concretas conclusiones alcanzadas en la STC 196/1997, hemos de afirmar, de acuerdo con nuestra doctrina general, que el hecho de que el art. 155.1 b) EAC haya relacionado entre las potestades autonómicas de ejecución la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual no conlleva, por sí sólo, su inconstitucionalidad, pues dicha autorización y revocación pueden inscribirse, en cuanto tales, en la función ejecutiva. Sin embargo, siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia (art. 149.1.9 CE), al Estado corresponde decidir si tales autorizaciones y revocaciones pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación. A este respecto es obvio que, en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 155.1 b) EAC.

98. El art. 157 EAC, sobre «Publicidad», atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre la regulación de la actividad publicitaria, sin perjuicio de la legislación mercantil del Estado. Los Diputados recurrentes denuncian la indebida calificación de la competencia de la Generalitat como exclusiva, tal y como, junto con lo alegado por las demás partes procesales, se ha recogido en el antecedente 90.

En la misma línea de razonamiento que hemos mantenido sobre otros preceptos del Estatuto que prevén competencias autonómicas concurrentes con otras del Estado, no cabe entender que la salvaguardia explícita de la competencia estatal sobre legislación mercantil pueda ser interpretada como hacen los recurrentes, es decir, como un límite a la proyección de otros títulos competenciales estatales que pudieran incidir sobre la materia, pues estos títulos mantienen su plena virtualidad (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FFJJ 4 y 5), según venimos reiterando de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 59 y 64.

Por todo ello, ha de desestimarse la impugnación del art. 157 EAC.

99. La impugnación del art. 158 EAC, que lleva por rúbrica «Investigación, desarrollo e innovación tecnológica», se limita al apartado 3, que contempla la participación de la Generalitat en las competencias estatales, lo que, según los recurrentes, condicionaría su ejercicio, además de exceder el ámbito de regulación de un Estatuto de Autonomía, habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el antecedente 91.

El art. 149.1.15 CE atribuye al Estado la competencia de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica». La inclusión en la competencia estatal de la coordinación general en este ámbito pone de relieve que el art. 149.1.15 CE presupone la existencia de competencias autonómicas sobre la materia (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2 B y C), por lo que, en cuanto al primer inciso del precepto,

ningún reparo suscita la invocación genérica a la colaboración entre el Estado y la Generalitat, que está implícita en nuestra organización territorial del Estado, colaboración cuyo significado y alcance examinaremos con más detalle al tratar del título V del Estatuto. En lo atinente al segundo inciso, relativo a la participación autonómica en «la fijación de las políticas que afectan a estas materias en el ámbito de la Unión Europea y en otros organismos e instituciones internacionales», debemos insistir en que la participación constituye una modalidad cooperadora que no merece reproche constitucional alguno cuando se acomoda al carácter y los límites a los que nos referiremos también con más detalle al abordar los preceptos recurridos del título V EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115). En este caso, el precepto impugnado enuncia genéricamente tanto la colaboración como la participación autonómica en materia de investigación, desarrollo e innovación, sin imponer condicionamiento alguno al Estado, de modo que ha de ser precisamente el Estado el que regule, en su caso, el alcance y las modalidades técnicas de dicha participación.

De acuerdo con lo indicado, ha de ser desestimada la impugnación del art. 158.3 EAC.

100. Se impugnan los apartados 1 y 3 del art. 160 EAC, sobre «Régimen local», por entender que en ellos se excluye la posibilidad de que el Estado pueda dictar bases en materia de régimen local ex art. 149.1.18 CE, habiéndose reseñado los respectivos alegatos de las partes en el antecedente 92.

El art. 160.1, letra a), EAC incluye entre las competencias exclusivas de la Generalitat «las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.» Pues bien, el precepto sólo conlleva, de un lado, que la Generalitat pueda relacionarse directamente con dichos entes locales, lo que es legítimo por el carácter bifronte propio del régimen local, y, de otro, que en esas relaciones la Generalitat pueda determinar cuáles hayan de ser las técnicas de relación para la cooperación y coordinación que procedan en cada caso, lo que tampoco debe conducir a la inconstitucionalidad, ya que la remisión que se hace en este punto a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, ex art. 149.1.18 CE, establezca en su caso. Por lo demás, nada en el precepto impugnado obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable relaciones directas con las Entidades locales [STC 214/1989, FFJJ 20 e) y 29 a)].

Denuncian los recurrentes que el art. 160.1, letra b), EAC, que atribuye a la Generalitat la determinación de las competencias y potestades de los entes locales, reitera el contenido del art. 84 EAC, excluyendo con ello la incidencia de las bases estatales. Hemos de advertir de nuevo que la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. En efecto, esta cuestión ya fue abordada en el análisis del art. 84 EAC, donde concluimos que no existe vulneración de la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en aquellas áreas en las que el Estado disponga de competencia ratione materiae incluidas las bases en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE) (fundamento jurídico 37). Pues bien, en este caso el precepto estatutario impugnado atribuye a la Generalitat la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá circunscribirse a las áreas de competencia de aquélla y, por tanto, respetar las competencias del Estado.

La letra c) asigna a la Generalitat «el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos», lo que, según la demanda, niega la competencia del Estado para dictar las bases sobre los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales.

El art. 132 CE, tras establecer una reserva de ley para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (apartado 1), se refiere a los bienes de dominio público estatal (apartado 2), por lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan ser también titulares tanto de bienes de dominio público como de bienes patrimoniales, no existiendo obstáculo constitucional para que la Comunidad Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia autonómica en las que haya atribuido competencias a los entes locales. En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversas posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos.

La atribución de competencia a la Generalitat por el art. 160.1 d) EAC para «la determinación de los órganos de Gobierno de los Entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos» tampoco incurre en inconstitucionalidad pues es claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente y, por tanto, no se priva al Estado de materializarla ex art. 149.1.18 CE, con la precisión de que si las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se dijo en el fundamento jurídico 41.

En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en «exclusividad», lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64).

Por lo que se refiere al art. 160, apartado 3, EAC, el precepto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales que cree «con la excepción de los constitucionalmente garantizados», considerando los recurrentes que su proyección sobre las veguerías vulnera las competencias del Estado. Pues bien, si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto; y si no coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 en conexión con el art. 81.1, ambos CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC.

De acuerdo con lo expresado, ha de ser desestimada la impugnación del art. 160.1 a), b), c), y d) y 3 EAC.

101. El art. 161 EAC, que tiene por rúbrica «Relaciones con las entidades religiosas», dispone en su apartado 3 que «[l]a Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas.» Los recurrentes, cuyas posiciones, así como las del resto de las partes, han quedado consignadas en el antecedente 93, consideran inconstitucional la referida regulación al pretender interferir en el ejercicio de competencias que constitucionalmente corresponden al Estado, sin que el Estatuto de Autonomía pueda efectuar dicho condicionamiento.

La colaboración, como recuerda el Abogado del Estado, es un principio inherente a nuestro sistema de articulación territorial del poder que hace aconsejable la puesta en marcha de técnicas o mecanismos de colaboración y cooperación especialmente en supuestos de competencias transversales o concurrentes, debiendo tenerse presente en lo que ahora importa que la Generalitat ha asumido competencia exclusiva en materia de entidades religiosas, así como competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa en el art. 161.1 y 2 EAC, sin que dichas atribuciones competenciales hayan sido cuestionadas por los recurrentes. A la precedente consideración en modo alguno resulta ocioso añadir, de un lado, que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, una fórmula cooperativa como la que en él se enuncia, y, de otro lado, proyectando al caso lo que se dirá en supuestos de participación de la Comunidad Autónoma en organismos o instituciones estatales (fundamento jurídico 111) que es al legislador estatal al que corresponde concretar con entera libertad de decisión y configuración la colaboración expresada en los órganos a los que se refiere el precepto, su alcance y su modo de articulación, quedando a salvo en todo caso, dada la voluntariedad que caracteriza a la técnica de colaboración, la titularidad de las competencias estatales.

La impugnación del art. 161.3 EAC debe ser, pues, desestimada.

102. El art. 162 EAC, en el que se recogen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materias, atendiendo a su rúbrica, de «Sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos», ha sido impugnado en sus apartados 1, 3, 4 y 5, a los que

se atribuye, sustancialmente, la infracción del art. 149.1.16 CE, habiendo quedado consignadas las respectivas posiciones de las partes en el antecedente 94.

El apartado 1 del art. 162 EAC dispone que en materia de sanidad y salud pública corresponde a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre la organización y el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios.» Para los demandantes el precepto es inconstitucional porque determina lo que puede ser básico y lo que puede entrar en el ámbito de la coordinación general de la sanidad, aspectos que sólo corresponde delimitar en cada momento al Estado sin condicionamientos estatutarios, aunque admiten que difícilmente la competencia estatal sobre bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) pueda abarcar la organización y funcionamiento interno de los servicios sanitarios a los que se refiere el precepto recurrido, ya que la potestad de autoorganización refuerza la competencia autonómica. De nuevo se reprocha a un precepto estatutario, que confiere en este caso una competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma, que supuestamente pueda impedir al Estado el ejercicio de competencias constitucionalmente reservadas, en lo que ahora interesa la competencia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE).

En relación con la organización y el funcionamiento de los centros sanitarios, como los propios recurrentes reconocen, opera con la máxima intensidad la competencia asumida en esta materia por la Comunidad Autónoma (STC 50/1999, FJ 3). Y respecto a las restantes dimensiones del apartado 1 («evaluación, inspección y control» de centros, servicios y establecimientos), se trata de potestades de supervisión que son, sin duda, de competencia autonómica, sin perjuicio, de que, según señala el Abogado del Estado a propósito de la facultad de evaluación contemplada en el precepto recurrido, que expresamente se trae a colación en la demanda a título de ejemplo de su inconstitucionalidad, no excluyan en su caso la aplicación de normas básicas o coordinadoras del Estado.

El art. 162.3 EAC atribuye en su encabezamiento a la Generalitat «la competencia compartida» en distintos ámbitos relativos a las materias de sanidad y salud pública cuyo alcance se precisa en las diversas letras que forman parte del precepto, limitando los recurrentes su impugnación exclusivamente a aquel encabezamiento, en cuanto, a su juicio, excluye la competencia del Estado de coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE), al omitir cualquier referencia a la misma. Frente al motivo de inconstitucionalidad aducido por los demandantes, ha de compartirse el alegato del Abogado del Estado, quien acertadamente señala que cuando una competencia se identifica como compartida hay que entender necesariamente que al Estado le corresponden las competencias que en cada caso ostente por razón de la materia regulada estatutariamente, que, en lo que ahora concierne en relación con el precepto recurrido, son las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE). A lo que una vez más debemos añadir, como también pone de manifiesto la representación letrada del Gobierno de la Generalitat, que en modo alguno es necesario que el Estatuto de Autonomía lleve a cabo una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios.

Sobre el apartado 4 del art. 162 EAC, que dispone la participación de la Generalitat «en la planificación estatal en materia de sanidad y salud pública con arreglo a lo previsto en el Título V», se proyectan por los recurrentes los mismos reproches que les suscita con carácter general el título V a cuya argumentación se remiten. Sin perjuicio de remitirnos también a lo que diremos al examinar los arts. 174.3 (fundamento jurídico 111) y 183 (fundamento jurídico 115), para desestimar la pretensión actora es suficiente con señalar ahora, puesto que el precepto estatutario no precisa ni el alcance ni las modalidades participativas, que es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su modo específico de articulación, debiendo quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

Por último, los recurrentes, aunque afirman que no es por sí mismo inconstitucional el art. 162.5 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos, lo impugnan por su relación con el art. 112 EAC, al estimar inconstitucionales el alcance y el significado que en este último precepto estatutario se dan a las competencias ejecutivas. Igualmente procede, por tanto, que nos remitamos, sin más, a lo ya dicho respecto al art. 112 EAC (fundamento jurídico 61), descartando la inconstitucionalidad del art. 162.5 EAC, pues en ningún momento define el alcance y significado de la concreta competencia ejecutiva que en él se atribuye a la Comunidad Autónoma.

Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 162.1, 3, 4 y 5 EAC.

103. El art. 163 EAC, bajo la rúbrica «Seguridad privada», ha sido impugnado en su letra c), que atribuye a la Generalitat «la ejecución de la legislación del Estado» sobre «[l]a autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada». Entienden los Diputados recurrentes que el precepto vulnera la competencia del Estado ex art 149.1.29 CE y no se adecúa a la doctrina contenida en nuestra STC 154/2005, de 9 de junio. Las posiciones de todas las partes se encuentran recogidas en el antecedente 95.

Cabe recordar que en dicha STC 154/2005 consideramos que la fijación de las pruebas dirigidas a la habilitación del personal de seguridad privada y la autorización de los centros de impartición de enseñanzas en materia de seguridad privada se situaban dentro de la competencia estatal de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Ahora bien, debemos aclarar ahora que es posible separar ambos aspectos (habilitación del personal y autorización de los centros de enseñanza). Siendo de la competencia estatal establecer y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal, ello no tiene como consecuencia necesaria la competencia del propio Estado para autorizar los centros concretos de enseñanza que las impartan, pues puede regular, con el máximo de concreción que decida, los requisitos que han de reunir dichos centros, de manera que las Comunidades Autónomas los autoricen cuando cumplan tales requisitos.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 163 c) EAC.

104. El art. 166 EAC, que tiene por rúbrica «Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias», ha sido recurrido en sus apartados 1, letra a) in fine, 2 y 3, letras a) y b). Las posiciones respectivas de las partes se han reseñado en el antecedente 96.

El art. 166.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «servicios sociales», que incluye, en todo caso, entre otros contenidos, «a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública.» Los demandantes insisten en su oposición a la regulación de las competencias exclusivas del art. 110 EAC y fundan la inconstitucionalidad del inciso final del art. 166.1 a) EAC en la vulneración de la competencia estatal en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), pues, a su juicio, al distinguir el precepto estatutario entre «prestaciones económicas con finalidad asistencial» y «prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública» se deja claro que estas últimas no son prestaciones con «finalidad asistencial», con lo que se desborda el ámbito de la asistencia o los servicios sociales para entrar en el propio de la Seguridad Social. Para desestimar en este extremo la pretensión de los recurrentes es suficiente, por un lado, con remitirnos a lo que hemos dicho en relación con el art. 110 (fundamento jurídico 59), en cuanto a la objeción que a éste se le formula, y, por otro lado, en cuanto al concreto reproche que se dirige al art. 166.1 a) in fine EAC, con advertir, como hace la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, que el precepto impugnado se encuadra en el ámbito material de la asistencia y servicios sociales, como se pone de manifiesto en su encabezamiento, y no en el de la Seguridad Social (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5), ya que en tal caso las prestaciones complementarias en él referidas se habrían insertado en el precepto estatutario dedicado a las competencias de la Generalitat en materia de Seguridad Social (art. 165 EAC).

El art. 166.2 EAC confiere a la Generalitat «la competencia exclusiva en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas.» Es impugnado al cuestionar los recurrentes que el voluntariado sea susceptible de ser convertido en una materia autonómica a efectos competenciales cuando, en su opinión, se trata, más bien, de una faceta dentro de las materias en que cada caso se incardina, considerando finalmente que el precepto estatutario es contrario al art. 149.1 CE al atribuir a la Generalitat una competencia exclusiva que excluye por el completo al Estado. En ningún precepto constitucional sustentan los demandantes su objeción a la posibilidad de que por vía estatutaria las Comunidades Autónomas, como en este caso acontece vía EAC con la Comunidad Autónoma de Cataluña, puedan asumir competencia en materia de voluntariado, ni de esa posible asunción resulta por sí misma infracción constitucional alguna, de modo que, en tanto resulte respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias, ningún reparo puede hacérsele, en principio, con una perspectiva constitucional. Por lo demás, ya hemos tenido ocasión de referirnos al enjuiciar el art. 110 EAC al alcance y significado del carácter exclusivo con que en el EAC se definen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, habiendo señalado entonces, y debiendo recordar ahora en relación con el concreto supuesto que nos ocupa, que

aquella calificación estatutaria no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los preceptos del Estatuto (fundamentos jurídicos 59 y 64).

El apartado 3 del art. 166 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva «en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso, la legislación penal» [letra a)]. Los demandantes, que expresamente admiten la amplísima competencia autonómica sobre menores, estiman que el precepto incurre en inconstitucionalidad al calificarla de exclusiva, desconociendo las competencias del Estado ex art. 149.1.1, 2, 5, 6 y 8 CE. Al respecto, debemos reiterar una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, lo que hemos proclamado, específicamente respecto de esta materia en los FFJJ 3 y 4 de la STC 234/2004, de 2 de diciembre. Por tanto, el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios.

E igual resultado merece la pretensión de los recurrentes de declaración de inconstitucionalidad dirigida al art. 166.3.b) EAC en cuanto prevé que «[l]a Generalitat participa en la elaboración y la reforma de la legislación penal y procesal que incida en las competencias de menores». Como tendremos ocasión de razonar y declarar en su momento al enjuiciar los art. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), por proyectarse la participación en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma, es al Estado, como reconoce la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

Por las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 166.1.a) in fine, 2 y 3 a) y b) EAC.

105. El art. 169 EAC, con la rúbrica «Transportes», ha sido recurrido en sus apartados 2 y 3. El primero de ellos dispone que «[l]a integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Generalitat.» Por su parte, el apartado 3 establece que «[l]a Generalitat participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo previsto en el Título V.» Los demandantes consideran que el Estatuto de Autonomía no puede condicionar el ejercicio de competencias estatales exclusivas que sólo al titular de las mismas corresponde decidir, como lo hace en los referidos apartados al imponer, en el primer caso, un informe previo por parte de la Comunidad Autónoma, y, en el segundo, su participación. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales se han consignado en el antecedente 97.

El art. 169.2 ECA establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una actuación en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias e intereses de una y otro, pues, como señalan el Abogado del Estado y la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, el supuesto contemplado es el de la integración de una línea local que discurre por una sola Comunidad Autónoma, sobre la que ésta puede, por tanto, asumir la competencia, en una línea supracomunitaria, competencia del Estado ex art. 149.1.21 CE, pasando aquélla, por consiguiente, de la titularidad autonómica a la estatal. Esa traslación competencial justifica el informe previo de la Generalitat que se contempla en el precepto estatutario, que ni desplaza ni enerva la competencia estatal, pues el informe, aunque preceptivo, no es vinculante y se compadece perfectamente con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de manera señalada en los casos en que las actuaciones sectoriales del Estado tienen incidencia sobre una competencia autonómica (STC 46/2007, FJ 10), como sucede en el caso presente. Y es que en materia de ferrocarriles hemos afirmado que resulta contrario al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas la imposición unilateral de la integración en la red nacional de líneas y servicios de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sin contar con la intervención de ésta (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 44).

El apartado 3 del art. 169 EAC contempla la participación autonómica en el establecimiento de servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional, participación que tendrá lugar de acuerdo con las previsiones del título V. El precepto se adecua a cuanto venimos señalando en preceptos similares, pues no atribuye a la Generalitat ninguna facultad de decisión sobre el establecimiento de tales servicios de competencia estatal (art. 149.1.21 CE), ni impone mecanismo alguno que condicione el ejercicio de dichas competencias estatales. Es además evidente que estos servicios ferroviarios afectan directamente a las competencias de la propia Comunidad Autónoma cuando existan servicios intracomunitarios con itinerarios que coincidan, total o parcialmente, con los que establezca el Estado para las comunicaciones con otras Comunidades Autónomas o para el tránsito internacional. En fin, la «participación» aquí prevista no puede limitar el libre y pleno ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva, lo que con más detalle se volverá a expresar al examinar el título V del Estatuto (fundamentos jurídicos 111 y 115).

Por tales razones, ha de ser desestimada la impugnación del art. 169.2 y 3 EAC.

106. El art. 170 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de «Trabajo y relaciones laborales», ha sido recurrido en las letras d) e i) de su apartado 1 y en su apartado 2, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 98.

Los demandantes hacen anteceder a la impugnación de los citados apartados una valoración global del precepto en cuestión, afirmando que aisladamente considerado parece acomodarse a la Constitución, si bien les suscita objeciones, por un lado, su relación con el art. 112 EAC, en cuanto a la definición del alcance de las competencias ejecutivas que se contiene en este precepto, y, por otro lado, por la referencia que en el apartado 2 del art. 170 EAC se hace a los mecanismos de cooperación previstos en el título V EAC. Han ser desestimadas sin un mayor detenimiento estas objeciones, debiendo remitirnos en cuanto al alcance de las competencias ejecutivas a lo ya dicho en relación con el art. 112 EAC (fundamento jurídico 61) y en lo relativo a la referencia a aquellos mecanismos de cooperación a lo que se dirá respecto a los mismos al enjuiciar los preceptos recurridos del título V EAC, dado que la propia demanda posterga a tal momento esa impugnación huérfana ahora de la más mínima argumentación.

La letra d) del apartado 1 del art. 170 EAC precisa como uno de los contenidos que integra la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales «[l]a intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y control de las agencias de colocación con sede en Cataluña.» Los demandantes estiman inconstitucional el precepto estatutario al entender, en primer término, que la competencia de «regulación» excede de la competencia de ejecución que en materia laboral puede asumir la Comunidad Autónoma al estar reservada al Estado ex 149.1.7 CE la legislación laboral. Como sostiene la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, el alcance de la competencia de «regulación» debe cohonestarse en este caso, y así debe ser comprendida, con el carácter ejecutivo de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en materia de trabajo y relaciones laborales como expresamente se establece en el encabezamiento del art. 170 EAC. Entendida de este modo, como no puede ser de otra forma, se desvanece el reproche de inconstitucionalidad que aprecian los recurrentes, pues ya hemos tenido ocasión de señalar, al enjuiciar el art. 112 EAC, que «en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)» (fundamento jurídico 61).

Por otra parte, tampoco puede prosperar el motivo de inconstitucionalidad adicional que aducen los recurrentes referido a las facultades de autorización y control de las agencias de colocación, puesto que el establecimiento de la sede de dichas agencias en el territorio de la Comunidad Autónoma como punto de conexión de la competencia autonómica ni por sí implica, ni tiene por qué derivarse necesariamente de él una proyección extraterritorial de su ejercicio, dado que la competencia asumida puede proyectarse sobre la vertiente organizativa de

aquellas agencias, estando supeditado en todo caso el estricto significado de ese punto de conexión a lo que pueda disponer al respecto el legislador estatal en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada ex art. 149.1.7 CE.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 170.1 d) EAC.

La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña» es otro de los cometidos que, de acuerdo con el art. 170.1 i) EAC, incluye en todo caso la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales. Inclusión que los recurrentes impugnan en la medida en que, a su juicio, el precepto no atiende al eventual ámbito supraautonómico de las huelgas ni a la competencia estatal sobre determinados servicios esenciales, contrariando así la doctrina establecida en la STC 233/1997, de 18 de diciembre.

Es doctrina constitucional reiterada que el establecimiento de garantías en los servicios esenciales con ocasión de una huelga se incluye entre los «actos de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las CC.AA.» (STC 86/1991, de 25 de abril, FJ 4), del mismo modo que «la autoridad gubernativa a quien corresponde determinar el mínimo de mantenimiento del servicio, a fin de preservar los derechos o bienes constitucionales comprometidos por la huelga, es aquella autoridad, estatal o autonómica, que tiene competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión» (STC 233/1997, de 18 de diciembre FJ 6; con cita de las SSTC 33/1981, de 5 de noviembre, y 27/1989, de 3 de febrero).

De lo anterior se desprende que la Generalitat puede ser competente para la determinación de los servicios mínimos en caso de huelga en servicios esenciales para la comunidad, según quiere el art. 170.1 i) EAC, si bien sólo en los casos en los que le corresponde «la responsabilidad política del servicio en cuestión», únicamente en el ámbito territorial en el que la Generalitat es competente. Al margen quedan, por tanto, los supuestos de huelga en servicios esenciales que, radicados o prestados en territorio catalán –y sólo en él o también en otros territorios–, son de la competencia del Estado por corresponderle la responsabilidad política del servicio en cuestión.

Así entendido ha de desestimarse la impugnación del art. 170.1 i) EAC.

El art. 170.2 EAC dispone que «[C]orresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en este artículo. A tal efecto, los funcionarios de los Cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalitat. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el Título V se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social.»

Los demandantes objetan a la adscripción orgánica y funcional de los funcionarios a que se refiere el precepto que buena parte de las tareas que tienen asignadas dichos funcionarios siguen correspondiendo al Estado de acuerdo con la legislación laboral. Olvidan al respecto, sin embargo, que asumida por la Generalitat de Cataluña la competencia de ejecución de la legislación laboral, le corresponde por consecuencia también la autoorganización de los servicios correspondientes, es decir, el establecimiento del sistema de organización y funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de dicha legislación, lo que incluye la posibilidad de establecer que los funcionarios encargados de tales funciones estén adscritos orgánica y funcionalmente a la Generalitat (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 3). Esta regulación estatutaria no impide, pero tampoco implica, que se mantenga la actual dualidad de funciones de los funcionarios del cuerpo nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que se sigan atribuyendo a los mismos cometidos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia autonómica como de competencia estatal. Al mismo tiempo, tampoco implica necesariamente la ruptura de la unidad del cuerpo nacional de funcionarios ni impide su mantenimiento, lo que constituye una opción legal compatible con la regulación estatutaria. A lo que habría que añadir que tal opción no viene exigida por la necesidad de garantizar «la igualdad básica de las condiciones de trabajo de todos los españoles así como el igual tratamiento ante la ley de los empresarios», pues es a la legislación laboral –competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.7 CE)–, y no a una determinada modalidad de organización de la acción inspectora, a la que corresponde garantizar dicha igualdad.

Por lo dicho, ha de ser desestimada la impugnación del art. 170.2 EAC.

107. Los Diputados recurrentes impugnan el apartado segundo de la letra c) del art. 171 EAC, dedicado a las competencias de la Generalitat en materia de «Turismo», en cuando dispone, con el fin de facilitar la coordinación entre la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubica en Cataluña, que «la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España». Como se ha dejado constancia en el antecedente 99, en el que se recogen las distintas posiciones de las partes, los demandantes sostienen que esa participación es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, que no se puede justificar en una pretendida facultad de coordinación que en todo caso ha de corresponder al Estado ex art. 149.1.13 CE y, en fin, que no se contempla, en contrapartida, la participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat.

Un adecuado entendimiento del precepto estatutario ha de partir de la consideración, puesta de manifiesto por los Letrados del Parlamento de Cataluña, de que en modo alguno pretende atribuir a la Comunidad Autónoma una facultad de coordinación de la actividad económica relacionada con el turismo, incidiendo o menoscabando el titulo competencial reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE, sino que su alcance se circunscribe a prever la participación que se cuestiona con la finalidad de facilitar la coordinación entre una y otra red de establecimientos hosteleros, sin predicar en ningún caso la titularidad autonómica de una supuesta facultad coordinadora en la materia.

De otra parte, en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a «en los términos que establezca la legislación estatal», es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación, de conformidad con lo que se dispone en el fundamento jurídico 111.

Por lo demás, la falta de reciprocidad que aprecian los recurrentes en el precepto estatutario, al no contemplar la participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat, en modo alguno puede ser medida de su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Baste recordar que, «el principio de reciprocidad no se cohonesta con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las Autonomías» y que «no es lícito subordinar la conducta debida por ninguna de las Administraciones a lo que puedan hacer las demás, ni presumir que el desacuerdo solo puede dar lugar a la inactividad o, incluso, a la actuación unilateral por parte de cada una de ellas» (STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y las en ella citadas).

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del apartado segundo del art. 71.c) EAC.

108. El art. 172 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña, bajo la rúbrica «Universidades», una serie de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre determinadas cuestiones «en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria». Si bien los recurrentes impugnan el precepto en su totalidad, la fundamentación jurídica de su demanda se ha centrado únicamente en el apartado 1, cuya inconstitucionalidad denuncian en los términos también utilizados para fundamentar la impugnación del art. 131 EAC, es decir, desde la idea de que la Comunidad Autónoma no puede ostentar competencias exclusivas en materia de enseñanza universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia reservada al legislador orgánico; tampoco podría el Estatuto petrificar en sus normas la doctrina de este Tribunal. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales se han consignado en el antecedente 100.

Los recurrentes apenas ejemplifican con algunos subapartados del art. 172.1 EAC la crítica de principio dirigida contra la calificación como exclusiva de la competencia atribuida a la Generalitat por ese precepto estatutario. Crítica de principio cuya contestación no puede ser otra que la ya ofrecida en el fundamento jurídico 77 frente a la impugnación del art. 131 EAC, debiendo repetir aquí que, en cualquier caso, las competencias reservadas constitucionalmente al Estado –en lo que ahora importa, por los arts. 27, 81.1 y 149.1.7, 18 y 30 CE, todas ellas implicadas en el ámbito de la educación universitaria a que se refiere el art. 172 EAC– no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC. Siendo asimismo de recordar, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la doctrina constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, y repetido en el

fundamento jurídico 77, «las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña … serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia».

En lo que hace a los concretos subapartados del art. 172.1 EAC referidos en el recurso, es de observar que los propios recurrentes admiten que la competencia mencionada en la letra b) del precepto (decisiones de creación de universidades públicas y autorización de las privadas) permite con naturalidad una interpretación que excluya la regulación del marco jurídico general en el que tales decisiones hayan de adoptarse, quedando así reducida a una dimensión estrictamente ejecutiva que, como los recurrentes afirman, no sería contraria a ninguna reserva constitucional a favor del Estado. Por su parte, las letras e) y h), en las que también se han detenido los recurrentes [con cita, por error, de la letra g) en lugar de la h)] se refieren, respectivamente, al marco jurídico de los títulos propios de las universidades, por un lado, y al régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades y al establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, por otro. En el primer caso, el propio precepto hace salvedad expresa del principio de autonomía universitaria y ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30 CE. En el supuesto de la letra h), en fin, los recurrentes admiten la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ostente en esa materia competencias que, sin embargo, no pueden ser exclusivas y, por ello, excluyentes de toda competencia del Estado. Baste repetir que, en la línea de la interpretación constitucionalmente conforme del art. 110 EAC que aquí hemos establecido, la crítica en cuestión carece de fundamento.

Por lo expuesto, no puede prosperar la impugnación del art. 172 EAC.

109. El art. 173 EAC, bajo la rúbrica «Videovigilancia y control de sonido y grabaciones», dispone que «[c]orresponde a la Generalitat la competencia sobre el uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuadas por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados. La Generalitat debe ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales.» Los Diputados recurrentes sostienen que el precepto estatutario vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), dotando a la competencia autonómica de una rigidez no permitida por el texto constitucional al omitir cualquier referencia y dependencia a lo que disponga el legislador estatal en el ejercicio de la competencia que tiene reservada ex Constitutione, e infringe, asimismo, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, al afectar la actividad de videovigilancia a varios derechos fundamentales. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales han quedado consignadas en el antecedente 101.

El uso de los sistemas o instrumentos de videovigilancia tiene una incidencia muy especial en la seguridad pública, dada su relevancia para garantizar la protección de personas y bienes, por lo que su regulación se incardina en la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), sin perjuicio de su reserva a la ley orgánica (art. 81.1 CE) en aquellos aspectos que afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos. A su vez, hay que considerar que el precepto impugnado no atribuye a la Generalitat competencia alguna sobre «la regulación del uso» de estas técnicas, sino exclusivamente sobre el «uso» o el «control» que de estas técnicas se hagan por parte de «la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados». Por todo ello hay que rechazar que se vulnere el art. 81.1 CE.

En cuanto a la infracción de la competencia del Estado del art. 149.1.29 CE, las técnicas de videovigilancia y complementarias a que se refiere el art. 173 EAC constituyen una técnica instrumental necesaria para la actuación de la Policía autonómica, que está llamada, por sus cometidos, tanto a su empleo, como en su caso, al control de los sistemas de videovigilancia existentes. Podemos decir, por tanto, que al igual que la competencia estatal sobre el régimen de tenencia y uso de armas y explosivos (art. 149.1.26 CE) no impide dicho uso y tenencia por las Policías autonómicas y empresas o establecimientos de seguridad autorizados, nada impide que ocurra otro tanto respecto de la videovigilancia. Por último, en cuanto al reproche relativo a que la competencia de la Generalitat se extiende indebidamente al uso que de estas técnicas puedan hacer las empresas y establecimientos privados, cabe admitir el control autonómico sobre empresas y establecimientos privados, sin perjuicio de que para asegurar la virtualidad de la competencia estatal sea necesaria la «puesta en juego de los mecanismos de coordinación y cooperación», que pueden ser todo lo intensos que se estime conveniente para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela corresponde al Estado (STC 175/1999, FFJJ 6 y 7).

En atención a las consideraciones anteriores ha de ser desestimada la impugnación del art. 173 EAC.

110. El título V del Estatuto impugnado tiene por objeto las relaciones institucionales de la Generalitat «con el Estado y con otras Comunidades Autónomas» (capítulo I) y «con la Unión Europea» (capítulo II), destinando su capítulo III a la «acción exterior de la Generalitat». En el antecedente 102 se han resumido las consideraciones generales realizadas por las partes en relación con el principio de bilateralidad, que para los recurrentes representa el corolario de la posición singular que, a su juicio, el Estatuto atribuye a la Generalitat en el conjunto del Estado. Tales consideraciones abundan en los argumentos desarrollados por las partes con motivo de la impugnación del art. 3.1 EAC, sintetizados en el antecedente 20 de esta Sentencia.

Al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 3.1 EAC ya señalamos, en efecto, que su impugnación obedecía a una razón de principio, entendiendo los recurrentes que en ese precepto se sientan las bases de un modelo de relación de la Comunidad Autónoma con el Estado que, en su opinión, sitúa a una y otro en una posición de igualdad. Tal planteamiento ha quedado descartado con la interpretación que nos ha llevado a rechazar en el fundamento jurídico 13 la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC, precepto que, como hemos dicho, se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente inobjetables. Así, en primer lugar y sobre todo, el principio de que «la Generalitat es Estado», afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución, comprende a todas las Comunidades Autónomas en que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse «Estado central», con el que el Estado español no se confunde, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas y los entes locales, el Estado in toto. Tal y como advertíamos en su momento, la ambigüedad del término «Estado» se encuentra, sin duda, en la base del equívoco a que puede dar lugar el art. 3.1 EAC, pues es evidente que con el principio de que «la Generalitat es Estado» no pueden regirse las relaciones de la Generalitat con ese mismo Estado con el que se identifica e integra en tanto que elemento constitutivo y necesario del mismo, sino que forzosamente el Estado de cuya relación se trata es sólo el llamado «Estado central». El art. 3.1 EAC, en definitiva, adquiere sentido cabal como precepto referido a las relaciones entre dos partes del Estado español: la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado.

Esto sentado, y partiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que, como el de cooperación, han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana, ha de afirmarse también, sin embargo, que, más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen debe responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta. Por ello, una vez descartada la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC, en virtud de las razones y del entendimiento que allí se expresaron (fundamento jurídico 13), como norma de principio definidora del modelo de relación entre el Estado central y la Comunidad Autónoma de Cataluña, después articulado en el conjunto del Estatuto, procede ahora que nos detengamos en el examen de la constitucionalidad de los preceptos estatutarios de los que trae causa la específica y concreta articulación normativa de aquel modelo.

111. Del capítulo I del título V, sobre las «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», se impugnan los arts. 174.3, 176.2 y 3, 180, 182.1, 2 y 3, y 183 EAC. Las posiciones de las partes han quedado consignadas en los antecedentes 102 a 106.

El art. 174.3 EAC dispone que la Generalitat «participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes.» Los Diputados recurrentes discuten la posibilidad de que un Estatuto establezca la participación autonómica en organismos o instituciones estatales en ausencia de una previsión constitucional que lo permita.

El precepto en cuestión es lo suficientemente genérico e impreciso como para que no sea posible determinar su sentido si no es por relación con las normas («el presente Estatuto y las leyes») a las que se remite la precisa definición de cada uno de sus términos. Cuáles hayan de ser «las instituciones» y «los organismos» estatales en los que pueda verificarse la participación orgánica referida en el precepto y cuáles «los procedimientos de toma de decisiones del Estado» en cuyo decurso sea factible la participación funcional en él mencionada, son extremos que, junto con el de la definición misma de la participación de la Generalitat, sus presupuestos y su alcance, sólo pueden precisarse a la luz de otros preceptos estatutarios también recurridos, por un lado, y de las propias leyes mencionadas por el precepto, por otro. Respecto de estas últimas sólo habremos de decir que, como ha sostenido el Abogado del Estado, es evidente que únicamente podrán ser leyes estatales, pues precisamente a la participación orgánica y funcional respecto del Estado se refiere el precepto recurrido. En ambos casos debemos ya adelantar que las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13).

En definitiva, el art. 174.3 EAC ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales.

Interpretado en esos términos, el art. 174.3 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

112. Los Diputados recurrentes impugnan los apartados 2 y 3 del art. 176 EAC, referidos a la participación de la Generalitat en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, habiendo quedado reflejados en el antecedente 103 de esta Sentencia los términos del debate procesal. Dispone el primero de los mencionados apartados que la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de dichos mecanismos respecto a las que no haya manifestado su acuerdo. Por su parte, el apartado 3 establece que «[l]a Generalitat puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación».

En el primero de los apartados recurridos el precepto se limita a recoger los efectos inherentes a la voluntariedad que caracteriza a la técnica de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, es decir, la falta de vinculación jurídica de las decisiones que se adopten en los mecanismos multilaterales a los que alude el precepto, que en ningún caso pueden imponerse a quienes en ellos participen, no alterando la colaboración, cualquiera que sea su resultado, la titularidad de la competencia. En el segundo de los apartados, como consecuencia precisamente de esa nota de voluntariedad y consiguiente falta de vinculación jurídica de aquellas decisiones, se prevé la posibilidad de que la Generalitat pueda dejar constancia de su disconformidad a modo de reservas en relación con los acuerdos que se adopten cuando se hayan tomado sin su aprobación. Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede apreciarse en ambos apartados del art. 176 EAC, que, frente a lo que sostienen los recurrentes, ni disponen la organización de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni, en fin, establecen sistema de veto alguno, claramente inoperante en el marco de las relaciones de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria a los que se refiere el precepto.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 176.2 y 3 EAC.

113. Los recurrentes imputan al art. 180 EAC que imponga un mínimo regulatorio a la legislación estatal, única competente para decidirlo, al prever la participación de la Generalitat en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial. El debate se centra así en determinar si resulta posible que un Estatuto de Autonomía contenga una regulación como la impugnada, referida a dos órganos constitucionales cuya disciplina queda reservada en ambos casos a una ley orgánica a la que se remite la propia Constitución (arts. 122.2 y 165 CE, respectivamente).

El precepto en cuestión sería manifiestamente inconstitucional en la interpretación que hace del mismo la demanda, es decir, si prescribiera la participación de la Comunidad Autónoma en los procesos de designación a que se refiere sin dar cabida a las leyes orgánicas concernidas (la LOTC y la LOPJ) más que para el detalle –el modus– en que tal participación debiera verificarse. Ahora bien, cabe otra interpretación, mantenida por las demás partes procesales, a cuyo tenor el precepto expresaría un propósito de colaboración de la Generalitat en unos procesos que, siéndole competencialmente ajenos, no dejan de referirse a instituciones que, por razón de sus funciones constitucionales en la estructura del Estado, resultan de especial interés para las Comunidades Autónomas en tanto que partes constitutivas del Estado mismo.

La literalidad del precepto examinado admite, desde luego, la interpretación auspiciada por los recurrentes. Pero tampoco excluye la alternativa defendida por las demás partes procesales, perfectamente compatible con la Constitución en la medida en que, por un lado, no afecta a la libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC, y, por otro, tampoco perjudica a la competencia del Estado para articular el modo en el que, dado el caso, dicha participación se inserte en los procesos de designación de los miembros de aquellos órganos constitucionales. Una participación que, por lo demás, bien que de manera mediata, ya está constitucionalmente asegurada en todo caso a través de la potestad de designación atribuida por los arts. 122.3 y 159.1 CE al Senado, Cámara de representación territorial en cuya composición participan de manera directa las Comunidades Autónomas (art. 69.5 CE) y en la que encuentra perfecto acomodo institucional el legítimo interés de las mismas en el regular funcionamiento de los órganos del Estado del que son parte. Y participación, además, que, sobre la base del respeto a las prescripciones constitucionales sobre la materia, se ha precisado para el caso de este Tribunal –por libre decisión del legislador estatal competente– en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de nuestra Ley rectora.

En suma, el art. 180 EAC no infringe la Constitución interpretado en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes.

Interpretado en esos términos, el art. 180 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

114. Con base en una fundamentación sustancialmente idéntica a la del precepto anterior los Diputados recurrentes impugnan los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC. Los preceptos cuestionados contemplan la participación de la Generalitat en relación con una variedad de organismos de diversa índole, concretándose esa participación en designar o participar en los procesos de designación de sus miembros, «en los términos establecidos por la legislación aplicable». La característica común de todos los organismos o entidades que se mencionan en dichos apartados es que se integran en la organización estatal o tienen algún género de dependencia o relación con la Administración del Estado.

Es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo remitirnos aquí a lo ya expresado en el fundamento jurídico 111, en el que hemos dicho que tal participación no procede respecto de órganos del Estado de carácter decisorio. Siendo esto así no merece reproche alguno de inconstitucionalidad la participación que habilita a la Generalitat el art. 182 EAC en relación con órganos y organismos estatales que, convendrá reiterarlo, por sus funciones y la posible incidencia de éstas en las competencias de las Comunidades Autónomas presentan especial interés para ellas. Además, la generalidad del precepto, que posibilita, en su caso, una amplia variedad y diversidad de modalidades de desarrollo, no permite prejuzgar su disconformidad con la Constitución.

Con el entendimiento expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 182 EAC.

115. El art. 183 EAC, que tiene por objeto las «Funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado», es impugnado por ser la concreción procedimental del principio de bilateralidad, discutido en la impugnación del art. 3.1, así como porque entre sus facultades se contemplan materias, actividades o sectores cuya disciplina debe ser establecida por la legislación estatal. La Comisión Bilateral Generalitat -Estado se define en el apartado 1 del art. 183 EAC, de acuerdo con los principios establecidos en los arts. 3.1 y 174 del propio Estatuto, como «el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», a los efectos que se especifican en las letras a) y b) de dicho apartado, a saber: «a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña»; y, «b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común» (efecto este último que no ha sido impugnado por los Diputados recurrentes).

Del propio tenor del art. 183.1 EAC se desprende con claridad que, como anticipábamos al examinar la constitucionalidad del art. 3.1 EAC, la bilateralidad proclamada, entre otros, como principio estructurador de «las relaciones de la Generalitat con el Estado» (art. 3.1 EAC), sólo puede referirse a las que median entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado central, esto es, entre dos elementos constitutivos del Estado español, que comprende a una y a otro, así como a las restantes Comunidades Autónomas (además de a los municipios y a las provincias) en las que se organiza territorialmente el Estado en su conjunto. La concreción normativa de aquel principio se verifica ahora en un precepto que se limita a constituir una estructura orgánica, la Comisión Bilateral, que se define como marco de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado, en ningún caso entre el Estado español y la Generalitat de Cataluña; y en ningún caso, tampoco, con carácter exclusivo, esto es, con abstracción de otros marcos de relación. Esta precisa delimitación de los sujetos cuya relación recíproca pretende organizarse en «el marco general y permanente» constituido por la Comisión Bilateral es de la mayor relevancia en punto a dos cuestiones principales. De un lado, la relativa al verdadero sentido y alcance del principio de bilateralidad proclamado en el art. 3.1 EAC y a la auténtica dimensión de la participación genéricamente aludida en el art. 174 EAC; cuestiones ambas que, como ya hemos dicho, han de resolverse con la exclusión por inconstitucional de cualquier interpretación que quiera ver en ambos preceptos la referencia a una dualidad imposible entre el Estado español y la Comunidad Autónoma de Cataluña o a la no menos inviable participación stricto sensu (id est, determinante o decisoria) de la Generalitat de Cataluña en el ejercicio de competencias ajenas. De otro, y en lo que aquí y ahora importa, la cuestión que tiene que ver con las «competencias estatales» a cuyo ejercicio se refiere el art. 183.1 a) EAC como posible objeto de «la participación y la colaboración» de la Generalitat.

En efecto, siendo los sujetos implicados en la Comisión Bilateral los Gobiernos respectivos del Estado y de la Generalitat de Cataluña, es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser, en sentido estricto y en términos de cooperación voluntaria, las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral.

En lógica consecuencia de la conclusión alcanzada se desprende que las actividades de colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales, referidas en el art. 183.1 a) EAC, 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 de la Generalitat cerca del Gobierno del Estado 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 sólo compromete en el ámbito político que le es propio y al que necesariamente se contrae.

En definitiva, y por todo lo expuesto, la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat» y del Estado, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles. En consecuencia, el alcance de la participación y de la colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1 a) del art. 183 EAC, no vulnera la Constitución, ya que no impide ni menoscaba el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

Interpretado en esos términos, el art. 183.1 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

116. El apartado 2 del art. 183 EAC, del que se impugnan tres epígrafes recoge las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, disponiendo en su inciso inicial: «Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos», enunciados en el precepto y que han de entenderse como ámbitos materiales sobre los que se proyectan las finalidades a las que se refiere el art. 183.1 EAC. Entre estos ámbitos, los recurrentes hacen exclusiva mención en su recurso a «Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat» [2.a)]; a «La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política» [2.b)]; y, por último, a «La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación»[2.f)].

El reproche que los Diputados recurrentes dirigen a estos tres concretos ámbitos es el mismo que el que dirigen con carácter general, sin mayor argumentación, a todas las atribuciones de la Comisión Bilateral: que versan sobre materias, actividades o sectores cuya disciplina corresponde al Estado. Pues bien, ciñéndonos ahora a esas concretas funciones que a aquella Comisión atribuye el art. 183.2 EAC y en los particulares ámbitos impugnados por los recurrentes, ha de observarse que se trata de funciones –deliberación, propuesta y, en su caso, la adopción de acuerdos– a través de las cuales el órgano que constituye, según la definición del art. 183.1 EAC «el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», con el alcance y efectos que han quedado fijados en el fundamento jurídico precedente, lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar.

En consecuencia, y en virtud de las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 183.2 EAC.

117. La demanda concluye la impugnación del capítulo I del título V con la de la disposición adicional segunda EAC por otorgar carácter vinculante a la posición del Gobierno de la Generalitat, lo que supone que se condicionaría indebidamente el ejercicio de las competencias del Estado, o, en defecto del aludido carácter vinculante, por imponer un requisito de previa consulta a aquel ejercicio que tampoco puede exigirse desde un Estatuto de Autonomía.

La citada disposición prevé que «[s]i el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.» La propia dicción literal del precepto deja bien a las claras que «posición determinante» no es equivalente a «posición vinculante». En sus estrictos términos, la disposición adicional segunda prevé únicamente una forma de actuar para el caso en que el Estado decida no acoger la posición de la Generalitat en aquellos supuestos en los que, de acuerdo con el Estatuto, sea determinante, esto es, exclusivamente en los casos contemplados en los arts. 141.2 EAC (autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal o modificación de las existentes) y 186.3 EAC (participación en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea cuando afecten a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, siempre que de la propuesta o iniciativa europeas puedan derivarse consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña). En tales casos, aunque esa posición resulte definida como determinante, el Gobierno del Estado puede libremente no acogerla, si bien debe motivar entonces ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado el no de acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat.

El deber de motivación o exteriorización por el Gobierno del Estado de la discrepancia con la posición determinante de la Generalitat en los casos dichos en que expresamente aparece así calificada puede configurarse en principio, dados los genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias. Por lo demás, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para prever con la generalidad con que se hace en la disposición recurrida este tipo de mecanismos, revistiendo en este extremo un carácter meramente retórico la impugnación de los recurrentes, que ninguna argumentación ofrecen al respecto, ni siquiera la cita del precepto constitucional supuestamente vulnerado.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación de la disposición adicional segunda EAC.

118. Se atribuyen al capítulo II, «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea», del título V del Estatuto diversas infracciones constitucionales de carácter general que se reiteran en las alegaciones frente a los preceptos impugnados (arts. 184, 185.1, 186, 187.1, 2 y 3, 188, 189.2 y 3, y, 191 EAC) [antecedentes 107 a 113 que recogen las posiciones de todas las partes en el proceso]. La primera impugnación se dirige contra su precepto de cabecera, el art. 184 EAC, que, bajo la rúbrica «Disposición General», prescribe que «[l]a Generalitat participa, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña.»

Los Diputados recurrentes fundan su pretensión impugnatoria, como se ha dejado constancia en el antecedente 107 de esta Sentencia, donde también se recogen las posiciones de las demás partes, en que el precepto contempla de una manera excesivamente amplia la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, al utilizar como criterio de conexión, además de el de las competencias autonómicas, los «intereses de Cataluña», noción esta última, a su juicio, distinta y de mayor amplitud que la de competencias de la Comunidad Autónoma, lo que desborda el marco constitucional. Es de advertir, en primer término, la generalidad del motivo impugnatorio, en el que ni siquiera se cita la vulneración de precepto constitucional alguno reveladora de ese denunciado desbordamiento constitucional. En segundo término, ha de resaltarse que en puridad los recurrentes tampoco cuestionan la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, sino más limitadamente su alcance o extensión sobre la genérica e indeterminada argumentación de que el art. 184 EAC emplea la expresión «intereses de Cataluña», que consideran distinta y más amplia que la de «las competencias que la misma tiene atribuidas». La noción de «intereses» con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales, como revela la simple lectura del art. 137 CE, y además, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, este Tribunal ha vinculado las nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas.

Aunque las consideraciones expuestas son por sí mismas suficientes para desestimar la impugnación de los recurrentes, es necesario advertir, de un lado, la condición del art. 184 EAC de disposición general del capítulo II, por lo que debe tenerse presente al enjuiciar el resto de los artículos que forman parte de este capítulo. De otro, que la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña tendrá lugar «en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado». Ello supone que, al margen de las genéricas previsiones del Estatuto sobre dicha participación contenidas en los preceptos que forman parte de aquel Capítulo, a algunas de las cuales nos referiremos con ocasión de su impugnación, es a la legislación del Estado a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (conforme a lo ya señalado en los fundamentos jurídicos 111 y 115).

Ha de ser desestimada, por lo tanto, la impugnación del art. 184 EAC.

119. El art. 185.1 EAC dispone que «[l]a Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto.»

Las razones en las que se funda la impugnación del precepto y las posiciones de las demás partes han quedado recogidas en el antecedente 108. Su enjuiciamiento debe partir del reconocimiento, ya puesto de manifiesto por este Tribunal, de que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía política para la gestión de sus intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 4). Pues bien, en este contexto, el precepto que ahora nos ocupa recoge una medida de información general a la Generalitat por parte del Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión, suscripción y ratificación de los tratados de la Unión Europea y la facultad de que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña puedan formular al Gobierno y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes al efecto, que claramente se perfilan, una y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos.

Por lo demás, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, aunque el ius contrahendi es una competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.3 CE, nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte en relación con los tratados internacionales, condición de la que participan los tratados de la Unión Europea. Así, hemos admitido que las Comunidades Autónomas puedan 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 (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4). El precepto ahora examinado responde, como ya se ha dicho más atrás, al mismo criterio, ya que los derechos a la información y a presentar observaciones que en él se recogen están desprovistos de efectos lesivos para la competencia estatal derivada del art. 149.1.3 CE (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8) y, de acuerdo con la previsión del art. 184 EAC, la participación de la Generalitat se vincula a que se encuentren implicados las competencias o los intereses de Cataluña. Ni el contenido del precepto penetra en la reserva estatal del art. 149.1.3 CE, pues, exclusivamente al Estado compete la revisión, suscripción y ratificación de los tratados de la Unión Europea, ni cabe vislumbrar vulneración alguna del art. 93 CE, fundamento último de nuestra incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación al Derecho comunitario, al que in extenso nos hemos referido en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 185.1 EAC.

120. El art. 186 EAC, ha sido impugnado en sus cuatro apartados. El apartado 1 dispone que «la Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el Estatuto y la legislación sobre esta materia.» Las tachas de inconstitucionalidad que en la demanda se dirigen a este apartado se circunscriben, por un lado, al igual que los recurrentes ya sostuvieron en relación con el art. 184 EAC, a que la participación de la Generalitat se desborda al extenderla, además de a las competencias, a los asuntos relativos a las intereses de Cataluña, y, por otro, a que la Generalitat no puede atribuirse una participación unilateral en la formación de las posiciones del Estado, sin explicitar, además, que «la legislación sobre esta materia» ha de ser, en todo caso, la normativa estatal. Ninguno de los reproches puede prosperar. En cuanto al posible desbordamiento constitucional por el empleo de la noción de intereses, hemos de remitirnos, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, a lo ya dicho en relación con el art. 184 EAC. Por lo demás, el precepto prevé la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como no podía ser de otro modo, con las competencias o los intereses de la Cataluña, lo que obviamente no supone ni puede significar que se atribuya la Comunidad Autónoma una participación unilateral en la formación de dichas posiciones, excluyente de la participación de otras Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las competencias o intereses de éstas. Más aún, hemos dicho que cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las Comunidades Autónomas (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10). En fin, la participación a la que se refiere el art. 186.1 EAC ha de tener lugar en los términos que se establecen en el propio Estatuto de Autonomía y en la legislación sobre la materia, que no puede ser otra que la que el Estado establezca al amparo de las diferentes competencias que le

atribuye el art. 149.1 CE y que se corresponden con las diferentes políticas comunitarias, al tratarse, precisamente, del proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea.

La inconstitucionalidad del art. 186.2 EAC estribaría, en opinión de los recurrentes, en que impone la participación bilateral de la Generalitat en asuntos europeos que le afecten exclusivamente sin que siquiera se haga referencia a la legislación estatal sobre esta materia. El primer inciso del apartado ahora cuestionado establece la participación de la Generalitat «de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente». Y en su segundo inciso dispone que, «[e]n los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan». El precepto enuncia de manera general y abstracta la forma y los procedimientos a través de los que se articula la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado atendiendo al criterio de que los asuntos europeos le afectan o no exclusivamente, tratándose en el primer caso de una participación de forma bilateral y llevándose a cabo en el segundo a través de procedimientos multilaterales. En principio, no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa afección, dada la relevancia de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y el interés de éstas en dichas actuaciones, siendo evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (fundamentos jurídicos 111 y 115).

Tampoco el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es sede normativa impertinente para calificar de determinante la posición expresada por la Generalitat para la formación de la posición estatal «si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña». Dos condiciones que no son alternativas, o separables, sino acumulativas, es decir, que han de darse unidas necesariamente. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda del Estatuto, a la que se remiten los actores al referirse al art. 186.3 EAC, y como ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de su impugnación (fundamento jurídico 117), la posición de la Generalitat, pese a su definición como determinante, no vincula al Estado, que puede libremente acogerla o no, si bien debe motivar, en su caso, el no acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición determinante como un mecanismo de colaboración y cooperación en un supuesto en el que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses de la Comunidad Autónoma. Y, en fin, el carácter no vinculante de esta posición definida como determinante excluye la supuesta imposibilidad, a la que se alude en la demanda, de que el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta previsión estatutaria, dos o más Comunidades Autónomas mantuviesen posiciones divergentes.

Concluye el art. 186 EAC con un apartado 4 en el que se establece que «[e]l Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas.» Como ya hemos tenido ocasión de declarar en relación a una previsión similar contenida en el art. 185.1 EAC, el precepto recoge un mecanismo de información del Estado a la Generalitat y la facultad del Gobierno y del Parlamento de Cataluña de formular propuestas y observaciones que claramente se perfilan, uno y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos. Por lo demás, ninguna objeción cabe hacer, como venimos sosteniendo respecto a preceptos de similar tenor, a la inclusión de previsiones de esta índole en el Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 186 EAC.

121. En relación con el art. 187 EAC, del que se impugnan únicamente sus tres primeros apartados, los recurrentes insisten una vez más en que el Estatuto no es sede normativa pertinente para tales previsiones, así como que con ellas se genera una notable asimetría entre las Comunidades Autónomas que podría dificultar su ordenada concurrencia en este terreno.

El art. 187.1 EAC dispone la participación de la Generalitat «en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten de asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.» Por su parte, el apartado 2 establece que la participación prevista en el apartado anterior «cuando se refiera a las competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable». Y, en fin, en lo aquí interesa, según el apartado 3 «[l]a Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea.»

No existe obstáculo, en principio, para que en el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recojan unas previsiones como las ahora impugnadas en las que se habilita con carácter general o, como las califican los propios recurrentes, en las que se hace una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos que se mencionan o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos. Ahora bien, como resulta del tenor del art. 184 EAC, en su condición, a la que ya nos hemos referido, de disposición general del capítulo II del título V, que debe tenerse presente en todos los artículos que integran el referido capítulo, entre ellos el art. 187 EAC que ahora nos ocupa, y como también se desprende de las locuciones «de acuerdo con la normativa aplicable» y «de acuerdo con el Estado» de los apartados 2 y 3 del art. 187 EAC, es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada ex art. 149.1.3 CE, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito. Preservadas, pues, en todo caso estas facultades decisorias del Estado, se desvanecen, por sí, los reparos que ven en las previsiones del art. 187 EAC un impedimento a la ordenada concurrencia con otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía pudieran resultar de igual, similar o diverso contenido en esta materia.

Por lo demás, en relación con la participación de la Generalitat prevista en el art. 187.1 y 2 EAC, el precepto en modo alguno otorga al representante de la Generalitat un status diplomático, ni, teniendo lugar aquella participación siempre en el seno de las delegaciones españolas, cabe apreciar una vulneración del art. 149.1.3 CE porque la Generalitat pueda ejercer, como se contempla en el art. 187.2 EAC, y, de acuerdo en todo caso con la normativa estatal, la representación y la presidencia españolas de los órganos europeos, a los que el precepto se refiere, esto es, por remisión al art. 187.1 EAC, los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 187.1, 2 y 3 EAC.

122. El art. 188 EAC dispone que «[e]l Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.» Los Diputados recurrentes fundan su pretensión de declaración de la inconstitucionalidad del precepto en que en él no se hace mención expresa a la legislación del Estado que habrá de regular con carácter general aquellos procedimientos cuando vengan impuestos por la normativa europea. No impugnan, por tanto, la participación del Parlamento de Cataluña en los procedimientos a los que se refiere el precepto cuando se trate de propuestas legislativas que afecten a las competencias de la Generalitat. Ello así, admitida por los actores dicha participación, que resulta coherente, por lo demás, con el sistema constitucional de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al venir determinada por la afectación de las competencias a la Generalitat, el precepto en su tenor ni cuestiona que al Estado le corresponda el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, al habilitar exclusivamente la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de control de estos principios, ni niega, como reconocen las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal. Una vez más ha de recordarse que, de conformidad con el art. 184 EAC, precepto de cabecera del capítulo II del título V, y a cuyo alcance como disposición general del referido capítulo ya hemos aludido anteriormente, la participación de la Generalitat, prevista en el Estatuto, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (fundamentos jurídicos 111 y 115).

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 188 EAC.

123. Los Diputados recurrentes impugnan el art. 189.2 y 3 EAC, precepto que tiene por objeto, como indica su rúbrica, el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea. El art. 189. 2 EAC dispone que «[s]i la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo.» El precepto parte del reconocimiento de la competencia del Estado para la adopción de medidas internas en ejecución del Derecho europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación. Para estos casos, por incidir y afectar las medidas a adoptar por el Estado en las competencias autonómicas, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración –consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas o, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma– que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal. En todo caso, en cuanto a la posible participación en órganos estatales hemos de recordar, como pusimos de manifiesto en el fundamento jurídico 111 en relación con el art. 174.3 EAC, que dicha participación, que no puede producirse en órganos de carácter decisorio, ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado.

Por su parte, el art. 189.3 EAC dispone que «[e]n caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.» De acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada, pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 189.2 y 3 EAC.

124. Los Diputados recurrentes impugnan el art. 191.1 EAC, precepto que prevé el acceso de la Generalitat al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), al entender que impone una regla de legitimación ante el TJCE que correspondería establecer al Derecho Comunitario.

El planteamiento de los recurrentes sería suficiente para desestimar el recurso en este punto, ya que, como recordamos en la STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7, en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, per se, canon o parámetro directo de constitucionalidad de los actos y disposiciones de los poderes públicos (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4). En cualquier caso, la lectura del precepto permite afirmar que el art. 191.1 EAC, lejos de sortear las reglas de legitimación para acudir ante el TJCE establecidas por el Derecho Comunitario, se remite a ellas de forma clara y precisa, limitándose a reconocer el derecho de la Generalitat a acceder al TJCE en los casos en los que el Derecho comunitario lo permita, lo que, por lo demás, no pone de ningún modo en cuestión la legitimación que pudiera corresponder al Estado, así como la subordinación a la legislación del Estado que pudiera incidir en la posición de las Comunidades Autónomas ante cualquier institución comunitaria europea, dada la general invocación a la legislación estatal contenida en el art. 184 EAC.

Por las razones expuestas, procede desestimar la impugnación del art. 191.1 EAC.

125. Los Diputados recurrentes inician la impugnación de los artículos del capítulo III, «Acción exterior de la Generalitat», del título V del Estatuto con cuestiones de alcance general, a la luz de la jurisprudencia constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo), sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior y sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos: a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, puedan llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial. c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (ius contrahendi), a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Y, en fin, d) dentro de la competencia estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6).

126. El art. 195 EAC, primero de los preceptos impugnados de este Capítulo, prevé que «[l]a Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat.»

Como se ha dejado constancia en el antecedente 114, en el que se recogen las posiciones de las partes, los recurrentes estiman que el precepto es compatible con la Constitución si se deja claro que no afecta al ius contrahendi que corresponde al Estado. Es de advertir, frente al planteamiento que se efectúa en la demanda, que el precepto no contiene en sí mismo nada que permita apreciar que se traspasen los límites antes referidos a las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas. En efecto, la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un ius contrahendi, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Ámbitos estos reservados al Estado ex art. 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en el ejercicio de la facultad que le reconoce el art. 195 EAC. En este sentido, no puede dejar de reconocerse que el art. 193.1 EAC, precepto de cabecera del capítulo III de este título V, que no ha sido impugnado, prescribe que la acción en el exterior de la Generalitat se ejerce «respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores».

De otra parte, el inciso final del precepto impugnado recoge una medida de cooperación de los órganos de representación exterior del Estado con las iniciativas de la Generalitat para la suscripción de los referidos acuerdos de colaboración, que se contrae a prestar el apoyo necesario a las mismas, cuyo enunciado, con la generalidad que se formula, cabe en el Estatuto de Autonomía en cuanto mecanismo de

cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en un ámbito, el exterior, sobre el que puedan proyectarse, en los términos ya indicados que implican la coordinación del Estado, las actividades de aquélla. Medida, por lo demás, ya contemplada en el art. 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, que prevé que la Administración General del Estado en el exterior, en cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, colabore con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, debe desestimarse la impugnación del art. 195 EAC.

127. El reproche que los Diputados recurrentes dirigen al art. 198 EAC radica en que, a su juicio, la amplitud del precepto conlleva a atribuir a la Generalitat la condición de sujeto de Derecho internacional, lo que es contrario a la Constitución. En el antecedente 117 se recoge la posición de los actores y de las demás partes.

El precepto, como señala el Abogado del Estado, se circunscribe especialmente a la participación de la Generalitat en organismos internacionales de carácter cultural, como resulta de su propio tenor, según el cual «[l]a Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente.» En todo caso la participación de la Generalitat, como resulta del inciso final, queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente, esto es, tanto la del organismo internacional del que se trate como la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. Del enunciado del precepto no cabe deducir, en consecuencia, la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto de Derecho internacional, cualidad que ex art. 149.1.3 CE no cabe predicar de los entes territoriales dotados de autonomía política (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).

En consecuencia, por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 198 EAC.

128. El art. 199 EAC dispone que «la Generalitat debe impulsar y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, sin perjuicio de la autonomía que tengan.» Se objeta al precepto, según una genérica argumentación, que vulnera la autonomía local, con remisión a las alegaciones efectuadas con ocasión de la impugnación de los títulos II y IV del Estatuto. Es suficiente la lectura del precepto para advertir que expresamente deja a salvo la autonomía de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos cuyas acciones exteriores debe impulsar y coordinar la Generalitat, de modo que, a falta de una más fundada argumentación, debe desestimarse, sin más, la tacha de inconstitucionalidad que se dirige al art. 119 EAC.

129. El art. 200 EAC, con el que se cierra el capítulo III del título V del Estatuto, establece que «La Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos.» Ha sido impugnado sólo en su inciso final que, según los recurrentes, vendría a amparar, como en el caso del art. 198 EAC, la condición de sujeto de Derecho internacional de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, al igual que en el caso del art. 198 EAC, su mera lectura pone de manifiesto que en él se atribuye a la Generalitat la facultad de promover la afiliación de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña a las «entidades afines de ámbito internacional» «si procede», expresión indicativa de que aquella acción está supeditada a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades de ámbito internacional respecto a las que se persigue la afiliación como a la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. El precepto contempla, en suma, una actividad promocional que sólo puede proyectarse sobre las organizaciones sociales, culturales y deportivas que en él se mencionan, sobre las que la Generalitat ostenta competencias, lo que le permite promover su proyección exterior siempre en el respeto de las competencias del Estado ex art. 149.1.3 CE, esto es, sin menoscabar la representación española en el seno de dichas organizaciones. No cabe sostener, por tanto, que el inciso final impugnado reconozca a la Comunidad Autónoma como sujeto de Derecho internacional, lo que, como ya hemos tenido ocasión de afirmar, veda aquel precepto constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).

En consecuencia, por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 200 EAC.

130. La impugnación del título VI del Estatuto, «De la financiación de la Generalitat», se dirige contra diversos preceptos de los capítulos I (La hacienda de la Generalitat) y III (Las haciendas de los gobiernos locales). En el antecedente 118 se recogen los argumentos de la demanda, figurando en los antecedentes 119 a 121 las posiciones de las restantes partes.

Al abordar las quejas frente al capítulo I hay que partir de que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de «Hacienda general» (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), determina que aquél «sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado» (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5).

En este marco, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la Hacienda autonómica «como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3) y, por tanto, para el ejercicio de las competencias que asumen, pero han de hacerlo teniendo en cuenta que la Constitución dispone que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE) y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE). Es claro que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de sus competencias «en el marco de posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y las citadas en ella). Puesto que la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas se alcanza en importante medida a través de impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último (art. 157.1 CE), es evidente que las decisiones tendentes a garantizarla «han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación», no siendo posibles «decisiones unilaterales que … tendrían repercusiones en el conjunto … y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 7). Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias «en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera» (STC 13/2007, FJ 8), permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, «acercar posiciones, bien a posteriori, … concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales» (STC 13/2007, FJ 8).

En el examen de las impugnaciones concretas al articulado, su objeto se ceñirá a aquellos preceptos que la demanda ha incluido en el petitum y cuya inconstitucionalidad ha justificado con una argumentación mínimamente suficiente. Por tanto, a tenor de cuanto ha quedado recogido en el antecedente 118, quedan excluidos del ámbito de nuestro enjuiciamiento los arts. 210.2 c), e), f), g) y h), 3 y 4; las disposiciones adicionales tercera.2 y sexta; y las disposiciones finales primera.1, segunda y tercera. En consecuencia, acotaremos nuestro examen a los siguientes preceptos: 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205, párrafo primero; 206.3 y 5; 210.1, 2 a), b) y d); 218.2 y 5; 219.2 y 4; y disposiciones adicionales tercera.1; séptima, último párrafo; octava; novena, y décima.

131. Se impugna el art. 201 EAC, en sus apartados 3 y 4. El apartado 3 dispone que «[e]l desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.» La demanda considera que este precepto (al que conecta directamente con el art. 210 EAC y con las disposiciones adicionales séptima –último párrafo– y finales primera.1 y tercera EAC) instaura en materia

financiera un sistema de codecisión, que convierte en concurrente o compartida la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.14 CE, impidiendo el ejercicio de la potestad coordinadora de éste.

El art. 201.3 EAC forma parte del precepto de cabecera del título VI, que contiene los «principios» que rigen la hacienda de la Generalitat, por lo que ha de integrarse con los apartados 1 y 2 del precepto, que no han sido objeto de recurso. El apartado 1 dispone que «[l]as relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 de la Constitución.» El apartado 2 del art. 201 EAC, por su parte, dispone que la financiación de la Generalitat se rige por «los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones.» De este modo, los apartados 1 y 2 del art. 201 EAC contienen una proclamación expresa de los principios que la demanda considera ignorados por el art. 201.3 EAC. Además, este último precepto tampoco puede quedar desconectado de lo dispuesto con carácter general en el Estatuto respecto del marco de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas, en concreto con el art. 175.2 EAC, que no ha sido impugnado y que dispone que «la Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común». Por tanto, la referencia del art. 201.3 EAC a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales en cuanto al «desarrollo del presente Título», hay que referirla al marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución, por lo que no significa que a aquélla le competa alcanzar los acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación del título VI. Dicha Comisión es un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien porque los asuntos requieran un tratamiento específico, bien porque facilite la preparación de los acuerdos a adoptar en el seno de órganos multilaterales, o bien, incluso, porque permita la deliberación común sobre la aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de las decisiones o acuerdos adoptados por el Estado o por los órganos multilaterales competentes al efecto. Por tanto, en virtud de las razones expuestas, el art. 201.3 EAC respeta la coordinación del Estado y no quebranta las competencias de éste.

La demanda se dirige también contra el art. 201.4 EAC, a cuyo tenor: «De acuerdo con el art. 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el art. 206 del Estatuto.» Según los demandantes, el concepto de «privilegio» empleado por el art. 138.2 CE no se compadece con el precepto transcrito que enuncia la discriminación positiva de Cataluña, con la consecuencia de hacer prevalecer en el conjunto del sistema las normas estatutarias relativas a la solidaridad.

El art. 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía «no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un «equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Por tanto, lo que la Constitución proscribe son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener. Pues bien, apreciando que el Estatuto somete la financiación de la Generalitat entre otros, a los principios de coordinación, solidaridad, equidad y lealtad entre las Administraciones públicas (art. 201.2 EAC, no impugnado), no es ilegítimo que el primer inciso del art. 201.4 EAC enuncie el principio de que la financiación de la Generalitat no suponga efectos discriminatorios para Cataluña, puesto que el mismo responde directamente, a contrario, a lo establecido en el art. 138.2 CE que, como hemos visto, rechaza los privilegios económicos o sociales entre Comunidades Autónomas.

La demanda también fundamenta la inconstitucionalidad del art. 201.4 EAC en el hecho de que en su segundo inciso vincula la no discriminación de Cataluña en materia financiera con los criterios que, acerca de la solidaridad, deberán respetarse «plenamente», criterios que se contienen en el art. 206 del mismo Estatuto y que serían, a su vez, inconstitucionales. Como hemos indicado, al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal. Por tanto, la remisión que hace el art. 201.4 EAC al art. 206 EAC, del que sólo se impugnan sus apartados 3 y 5, quedará precisada en su significación y alcance una vez enjuiciados los citados apartados 3 y 5 del art. 206 EAC, pudiendo concluir ya aquí en la desestimación de la impugnación del art. 201.4 por razón de dicha remisión.

132. El art. 204 EAC, «La Agencia Tributaria de Cataluña», es objeto de impugnación en sus apartados 1 y 4. El apartado 1 dispone que «[l]a gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña.» Por su parte, el apartado 4 establece que «[l]a Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento y dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1.» La demanda aduce, en primer lugar, que el precepto no observa «reciprocidad», al no arbitrar ninguna vía de participación del Estado en la Agencia catalana, siquiera para permitir la coordinación de tareas. Además, los recurrentes consideran que no es posible reconocer a una ley del Parlamento de Cataluña capacidad normativa para regular la Agencia Tributaria de Cataluña con «plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones del apartado 1», pues este apartado se refiere a la gestión por delegación de tributos cedidos totalmente por el Estado a la Generalitat, de manera que con ello estos tributos dejarían, propiamente, de ser «tributos cedidos», máxime cuando el art. 205 EAC atribuye a la Generalitat la revisión administrativa de sus propios actos de gestión.

La ausencia en el apartado 1 de cualquier referencia a la reciprocidad, que determinaría el reconocimiento al Estado de la posibilidad de intervenir en la actividad de los órganos autonómicos que realizan las actuaciones previstas en el apartado 1, no plantea dudas de constitucionalidad, ya que este Tribunal ha rechazado expresamente que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas puedan sustentarse en el principio de reciprocidad (SSTC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y las allí citadas), dada la posición de superioridad del Estado (STC 4/1981, FJ 3) y que a él le corresponde la coordinación en la materia financiera, que lleva implícita la idea de jerarquía.

Ningún problema de constitucionalidad suscitan las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC (de gestión, recaudación, liquidación e inspección) cuando se proyectan sobre los tributos propios de la Generalitat, y así lo admite la demanda, que reprocha al precepto que dichas facultades se prediquen de «los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat». Al respecto, el art. 156.2 CE prevé que «las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos», y ésta es, precisamente, la previsión constitucional que concreta el artículo impugnado, al determinar que las potestades cuestionadas sean ejercidas por delegación del Estado, obviamente en los términos que éste establezca. Ciertamente la referencia que hace el precepto estatutario a la «inspección» de los tributos cedidos, no está contenida en la previsión del art. 156.2 CE de modo específico, pero puede incluirse con naturalidad en el ámbito genérico de la «gestión», que sí lo está, y así lo entiende la LOFCA (art. 19). Nótese también que el precepto no regula ni prevé la cesión de tributos, sino que tiene como objeto aquellos tributos que ya hayan sido cedidos o los que lo sean en su momento. Por tanto, las potestades autonómicas relativas a los tributos estatales cedidos totalmente no tienen el alcance que les atribuye la demanda. Corresponde al legislador orgánico regular «el ejercicio de las competencias financieras» (art. 157.3 CE) enunciadas en el precepto estatutario y, consecuentemente, el ejercicio de las potestades autonómicas vinculadas a la cesión de tributos, las cuales serán establecidas en la correspondiente Ley de cesión con el alcance que el legislador estatal estime oportuno (disposición adicional séptima EAC). De este modo, el enunciado responde a la naturaleza propia del Estatuto como norma de cabecera del ordenamiento autonómico, que puede incluir en su seno las prescripciones generales de su autonomía financiera siempre que no menoscabe el ámbito del legislador orgánico y el marco general de coordinación y cooperación que es característico de esta materia. Así tenemos que considerar que se hace en este caso, pues el art. 204.1 EAC contiene un enunciado de principio sobre las potestades de gestión de los tributos cedidos, sin mayor especificación; enunciado que es respetuoso con la competencia originaria del Estado en materia tributaria («por delegación del Estado») y que queda sometido a lo que pueda establecerse sobre dicha delegación en la normativa estatal reguladora de la cesión.

En cuanto al apartado 4 del art. 204 EAC, debe desestimarse su impugnación, ya que se refiere al ámbito organizativo y funcional de la Agencia Tributaria de Cataluña, por lo que resulta instrumental del apartado 1, sin que, como hemos visto, la referencia a su «plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1» suponga invasión o limitación del ámbito reservado al legislador orgánico.

Por todo ello, no puede prosperar la impugnación del art. 204.1 y 4 EAC.

133. El art. 205 EAC, «Órganos económico-administrativos», es impugnado en su primer párrafo, que dispone que «[l]a Generalitat debe asumir, por medio de sus propios órganos económico-administrativos, la revisión por vía administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña.» Según la demanda, esta previsión normativa resultaría inconstitucional porque, al no excluirlas, contiene una atribución a favor de órganos autonómicos de potestades de revisión de las reclamaciones de contribuyentes que se refieran a los tributos cedidos, lo que sólo podría hacer la ley estatal que regule la cesión del tributo y que, en todo caso, la LOFCA atribuye a los órganos económico-administrativos del Estado [art. 20.1 b)].

Ya hemos visto que la Constitución (art. 156.2 CE) habilita a los Estatutos de Autonomía para prever una actuación colaboradora de la Comunidad Autónoma con el Estado, si bien la regulación estatutaria correspondiente debe quedar supeditada a lo que establezcan «las leyes», que, según dijimos, han de ser las del Estado en razón a la coordinación general del sistema financiero y tributario que le corresponde ejercer. Pues bien, una vez descartado que la revisión económico-administrativa por el Estado vulnere ni la autonomía financiera ni la autonomía política de las Comunidades Autónomas (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10; en igual sentido, STC 156/2004, de 23 de septiembre, FJ 6), la cuestión a dilucidar es si la regulación estatutaria controvertida menoscaba la intervención que deben tener «las leyes» del Estado en orden a concretar las modalidades de colaboración correspondientes, para lo que debemos distinguir entre la revisión de las reclamaciones de los contribuyentes que tengan como objeto los tributos propios de la Generalitat y la revisión de dichas reclamaciones cuando se refieran a los tributos estatales cedidos a aquélla.

En cuanto a los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, ningún reparo de constitucionalidad suscita el precepto, puesto que la potestad revisora se inscribe en la competencia correspondiente al establecimiento de dichos tributos. En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Realmente la demanda centra su impugnación en el hecho de que la atribución a la Generalitat de modo expreso de la revisión de dichas reclamaciones «por medio de sus propios órganos económico administrativos» se traduce en la atribución a aquélla de la revisión en la vía económico-administrativa de los tributos estatales cedidos. Pues bien, es claro que la referencia a «sus propios órganos económico-administrativos» tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los arts. 156 y 157 CE (SSTC 192/2000, FJ 10; y 156/2004, FJ 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal puede ejercerse de manera plena.

En consecuencia, hemos de desestimar la impugnación del primer párrafo del art. 205 EAC.

134. Del art. 206 EAC –«Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad»– han sido impugnados los apartados 3 y 5. El apartado 3 establece que «[l]os recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos financieros suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.» La demanda considera que el precepto vulnera la competencia estatal en dos planos, de un lado, la restricción de la nivelación de servicios públicos fundamentales a los de «educación, sanidad y otros servicios públicos esenciales», y, de otro, el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas «lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que ella misma realice, aspectos ambos que están recogidos en el primer inciso del apartado 3.

Una lectura sistemática del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el apartado 1 del mismo artículo, no impugnado, que dispone que «los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad». Por tanto, el Estatuto enuncia el alcance de los «recursos» de la Generalitat sin alterar, en principio, los mecanismos de solidaridad y de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, mecanismos que corresponde configurar al Estado para garantizar tanto «un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» (art. 158.1, en su conexión con los arts. 139.1 y 149.1.1 CE), como, asimismo, la solidaridad interterritorial (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE, en su interconexión). Ambas garantías tienen destinatarios diferentes, dado que la nivelación de los servicios fundamentales se proyecta sobre sus usuarios, mientras que la garantía de la solidaridad tiene como referencia a los distintos territorios autonómicos.

El primer inciso del art. 206.3 EAC salvaguarda expresamente las exigencias de la solidaridad interterritorial, reiterando lo ya dicho en el art. 206.1 EAC, por cuanto al referirse a la nivelación de servicios la expresión «servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales», contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de «servicios públicos fundamentales» a que se refiere el art. 158 CE, sin que en ningún caso pueda tener eficacia reductora desde el momento en que corresponde al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales. Asimismo, el criterio del precepto de que dichos servicios alcancen «niveles similares en el conjunto del Estado» presupone el «nivel mínimo» en la prestación de los servicios públicos fundamentales previsto en el citado art. 158.1 CE. Hay que considerar, por último, que el inciso tercero del apartado 3 dispone que «los citados niveles serán fijados por el Estado», con lo que admite, por tanto, expresamente que es el Estado el que determina cuál es el nivel en la prestación de servicios públicos fundamentales y en la solidaridad que ha de resultar garantizado y que, en consecuencia, como prevé el precepto impugnado, los recursos de que disponga la Generalitat puedan «ajustarse» a tal fin. Sin embargo, pese al reconocimiento de esta competencia estatal, el primer inciso prevé que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará «siempre y cuando [las Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar». Pues bien, esta frase incurre en inconstitucionalidad. Aunque el precepto no concreta cuál haya de ser el contenido y alcance que tenga la expresión «esfuerzo fiscal», es lo cierto que establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen un «esfuerzo fiscal similar» al que haga Cataluña, prescripción ésta que es determinante de la inconstitucionalidad señalada. En efecto, como venimos reiterando al Estado le corresponde, ex art. 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad, lo que reconoce el propio art. 206.3, último inciso, del Estatuto. En este contexto, la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía financiera de aquéllas, autonomía financiera que el art. 156.1 CE conecta expresamente con el principio de coordinación con la hacienda estatal.

De acuerdo con el apartado 5 del art. 206 EAC, «[e]l Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.»

Si, como acabamos de resolver, el respeto a las competencias del Estado como garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero no permite la imposición estatutaria de condiciones como la incluida en el art. 206.3 EAC respecto del esfuerzo fiscal comparado de las distintas Comunidades Autónomas, también la previsión del art. 206.5 EAC debería declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa.

Sin embargo, no es así en la medida en que la previsión incluida en el art. 206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1 CE). Adecuación y justicia que, predicadas

del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir. Principio de solidaridad que se instrumenta a través de los mecanismos de nivelación (art. 158.1 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 158.2 CE).

El art. 206.5 EAC ha de entenderse, en definitiva, como la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un «equilibrio económico, adecuado y justo» entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución.

En conclusión, el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3 EAC es inconstitucional y nulo y el art. 206.5 EAC no es inconstitucional interpretado en los términos expuestos, y así se dispondrá en el fallo.

Con ambas precisiones queda determinado, como antes advertimos (fundamento jurídico 131), el alcance de la remisión que a este precepto efectúa el art. 201.4 EAC.

135. El art. 210 EAC, «La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat», ha sido impugnado en sus apartados 1 y 2 a), b) y d). El apartado 1 del art. 210 EAC define a la Comisión Mixta como «el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica», estando integrada por «un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat». Entre otros aspectos, también prevé que la Comisión Mixta «ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral». Para la demanda se infringe el principio de coordinación, estableciendo un modelo de soberanía financiera compartida, esto es, un sistema de codecisión que altera el carácter exclusivo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

Ya hemos afirmado la competencia del Estado para regular la financiación del propio Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE), señalando que la Constitución prevé que esa competencia estatal se desenvuelva, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas. También hemos afirmado que las decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades Autónomas han de ser tomadas en el seno de órganos multilaterales, aunque ello no impide la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación. Por tanto, «en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónoma en los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución» (STC 13/2007, FJ 9). Por consecuencia, el primer inciso del art. 210.1 EAC, que formaliza en el Estatuto la existencia de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros como órgano bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en «el ámbito de la financiación autonómica», no resulta inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales.

El segundo inciso del precepto prevé que corresponden a la Comisión Mixta «la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado». Por las mismas razones que se acaban de exponer, esta previsión estatutaria no excluye las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). Por el contrario, habiendo reconocido que los órganos bilaterales de cooperación puedan realizar actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, éste ha de ser el alcance de las funciones de la Comisión Mixta reseñadas en el segundo inciso del art. 210.1 EAC.

Se reprocha al art. 210.2 EAC que los aspectos regulados en sus letras a), b) y d), que afectan al sistema general de financiación, sean decididos bilateralmente entre el Estado y la Generalitat en el marco de dicha Comisión Mixta. Pues bien, la determinación del alcance y condiciones de la cesión de tributos y los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos cedidos parcialmente a la Generalitat [letra a) del art. 210.2 EAC], la contribución de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios públicos fundamentales [letra b)] y el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos [letra d)] son aspectos, todos ellos, que guardan directa conexión con lo establecido en los arts. 157.1 y 3 y 158 CE, debiendo ser regulados por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las Comunidades Autónomas que la Constitución ha previsto, por tratarse de cuestiones que afectan a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, las letras del apartado 2 se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación, a lo que se refiere, como ha quedado reseñado, el apartado 1, párrafo segundo del mismo precepto.

En conclusión, en el art. 210 EAC las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

Interpretado en esos términos, el art. 210.1 y 2, letras a), b) y d), EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

136. La disposición adicional séptima –«Relación de tributos cedidos»–, último párrafo, dispone que «[e]l alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere el art. 210 EAC que, en todo caso, lo referirá a rendimientos de Cataluña. El Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley». La demanda achaca al precepto transcrito la misma infracción constitucional que al art. 210 EAC, esto es, el establecimiento de un sistema bilateral paccionado que vulnera la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

El párrafo impugnado no suscita reproche de inconstitucionalidad, puesto que únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). En cuanto a su tramitación como proyecto de ley, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4).

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del párrafo considerado de la disposición adicional séptima.

137. Las disposiciones adicionales octava, novena y décima prevén la cesión de determinados impuestos especiales a la Comunidad Autónoma de Cataluña, estableciendo en todos los casos que «[e]l primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación» de la disposición adicional séptima, determinados porcentajes de cesión de su respectivo rendimiento.

Basta con recordar aquí que el fenómeno de las «normas estatutarias que imponen la elaboración de un proyecto de Ley o de Decreto-ley sobre el alcance y condiciones de las cesiones de tributos prescritas en el correspondiente Estatuto … entronca con un principio inherente de

colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4) y, en las circunstancias del momento presente, para la puesta en funcionamiento del nuevo régimen estatutario y sus consiguientes necesidades de financiación. Pero también hemos dicho que importa subrayar que «se trata de una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria» (loc. cit.), sólo admisible, por tanto, desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta –con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera– la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales.

Interpretadas en esos términos, las disposiciones adicionales octava, novena y décima EAC no son contrarias a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

138. La disposición adicional tercera establece en su apartado 1 que «[l]a inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas.» Para los recurrentes este compromiso presupuestario, además de vincular indebidamente a las Cortes Generales en el ejercicio de su competencia ex art. 134.1 CE, supone un privilegio económico contrario a la Constitución (art. 138.2 CE) e incompatible con la asignación y redistribución equitativas de la riqueza nacional entre los distintos territorios (arts. 31.2, 40.1, 131.1 y 138.1 CE). El Abogado del Estado entiende, por el contrario, que sólo se trata de un compromiso político que no vincula al legislador presupuestario, mientras que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña sostienen que el Estatuto puede incidir en la ley de Presupuestos del Estado sin vulnerar ninguna reserva constitucional, sobre todo si, como en el caso, se trata de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión en infraestructuras.

La censura de la disposición examinada como expresiva de un privilegio económico no puede ser aceptada, no sólo porque, a los fines de la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica del que han de predicarse, en su conjunto y por su resultado, los principios constitucionales invocados por los recurrentes, sino, sobre todo, porque tal disposición no puede tener, en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado.

Y es que no puede admitirse que la disposición adicional tercera, apartado 1, vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pues respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen «un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», pues es al Estado «a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional de [un] mecanismo excepcional de financiación … no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta», correspondiendo «al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que … 'obliga a todos' y que impone que el Gobierno deba 'extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta' (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11).

La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones.

Interpretada en esos términos, la disposición adicional tercera, apartado 1, EAC no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

139. Del capítulo III del título VI, referido a «Las haciendas de los gobiernos locales», los recurrentes impugnan los arts. 218.2 y 5 EAC y 219.2 y 4 EAC, reprochándoles la vulneración de la autonomía local y su proyección en el principio de suficiencia financiera de los entes locales, así como de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación local.

La autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE tiene una vertiente económica, en ingresos y gastos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En relación con los ingresos, la autonomía local presupone la existencia de «medios suficientes» para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales (art. 142 CE), siendo el principio de suficiencia de ingresos y no propiamente el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). De acuerdo con el art. 142 CE son dos las fuentes primordiales de financiación de las corporaciones locales, la participación de éstas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y los tributos propios, teniendo en cuenta que el apartado 1 del art. 133 CE reserva al Estado de manera exclusiva la potestad originaria para establecer tributos, mientras que el apartado 2 del mismo precepto permite a las corporaciones locales establecer y exigir tributos «de acuerdo con la Constitución y las leyes», disposición que ha de conectarse con la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE.

Por lo que a la autonomía del gasto se refiere, pese a que el art. 142 CE no la contemple de modo expreso, la Constitución la consagra por la conexión implícita entre dicho precepto y el art. 137 CE (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), comprendiendo la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente del gasto, «puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (STC 109/1998, FJ 10).

En cuanto al alcance de las competencias estatales en materia de haciendas locales que, según los recurrentes, se ven mermadas por algunas de las previsiones estatutarias, hemos de señalar que los dos títulos competenciales del Estado que operan fundamentalmente en relación con la financiación de las entidades locales son los referidos a Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En concreto, en la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE se incluyen las medidas dirigidas a la financiación de las entidades locales, en tanto en cuanto tengan por objeto la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales, cuya suficiencia financiera corresponde asegurar al Estado. Ahora bien, pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado en cuanto a la Hacienda general, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de aquélla el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente, según señalamos en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1.

140. Del art. 218 EAC se impugnan los apartados 2 y 5. El primero de ellos atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local, incluyendo en ella determinadas potestades que los recurrentes consideran contrarias a los arts. 133.1 y 2, 140, y 149.1.14 y 18 CE.

El primer inciso del art. 218.2 EAC atribuye a la Generalitat una genérica competencia en materia de financiación local que, a juicio de los recurrentes, contradice los títulos competenciales del Estado contemplados en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE. La impugnación debe ser rechazada puesto que el propio precepto delimita la competencia autonómica «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», dentro del cual habrán de desarrollarse, por tanto, las facultades autonómicas en materia de financiación local.

El segundo inciso del art. 218.2 EAC recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales. Según la demanda, este precepto atenta contra la autonomía

municipal y contra el núcleo central de la suficiencia financiera de los municipios, considerando asimismo que la competencia legislativa plena de la Generalitat vulnera la reserva de ley del Estado. Ante todo hay que precisar que el inciso en cuestión no atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia legislativa plena sobre la materia, ya que se limita a contemplar una posibilidad condicionada a que así lo disponga el legislador estatal. Tampoco puede acogerse la afirmación de la demanda de que tal atribución sería en sí misma contraria a la autonomía y la suficiencia financiera de las entidades locales, puesto que no hay razón alguna para entender que la hipotética atribución de potestad legislativa a la Comunidad Autónoma sobre los tributos locales, en sí misma considerada, produzca la privación de recursos suficientes a los entes locales; antes al contrario, el propio Estatuto, en su art. 217 EAC, que no ha sido impugnado, establece una norma opuesta a esa eventualidad, al imponer a la Generalitat la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia de recursos de las haciendas locales. Ahora bien, según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», potestad normativa que tiene su anclaje constitucional «en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina (STC 233/1999, FJ 22). En conclusión, el segundo inciso del art. 218.2 EAC («Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales») resulta inconstitucional.

El tercer inciso del art. 218.2 EAC incluye, dentro de las competencias de la Generalitat en materia de financiación local, la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat. Los recurrentes entienden que el precepto atribuye a la Generalitat la posibilidad de distribuir tanto las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado, como las subvenciones incondicionadas procedentes del mismo, infringiendo así la competencia del Estado en la materia e instaurando una suerte de tutela financiera sobre los entes locales contraria a su suficiencia financiera. Es cierto que el precepto no se refiere a las participaciones en los «ingresos» de la Generalitat, sino en las que son a cargo del «presupuesto» de ésta, y dado que, de conformidad con el art. 219.2 EAC, los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales se van a percibir por medio de la Generalitat, podría entenderse que la norma examinada otorga a la Generalitat la facultad de fijar los criterios de distribución de todos los ingresos que los entes locales perciban a través de ese presupuesto, ya sean fruto de la participación en los ingresos o de subvenciones incondicionadas del Estado, ya lo sean, en su caso, de la participación en los ingresos o de subvenciones incondicionadas de la Generalitat. Ello no obstante la consideración sistemática del precepto impugnado muestra que sólo atribuye a la Generalitat tal competencia en relación con los recursos establecidos por la propia Comunidad Autónoma en su presupuesto, dado que esta facultad, al igual que las demás que se incluyen en el art. 218.2 EAC, la ostenta «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», según dispone su primer inciso. Ello conduce necesariamente a que la competencia autonómica queda circunscrita, exclusivamente, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los ingresos propios de la Generalitat, así como de las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar, respetando necesariamente las competencias del Estado para fijar los criterios homogéneos de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales [STC 331/1993, FJ 2.B)]. Este criterio se ve avalado, además, por lo dispuesto en el art. 219.2 EAC, que ordena que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales se haga por la Generalitat «respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia» lo que permite descartar también el reproche de que por esta vía se establecería una suerte de indebida tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales.

El apartado 5 del art. 218 EAC, que atribuye a la Generalitat la tutela financiera sobre los gobiernos locales, con respeto de la autonomía reconocida en la Constitución es objeto de impugnación porque, a juicio de los recurrentes, dicha tutela no sólo viene a sustituir la tutela financiera del Estado por la de la Comunidad Autónoma, sino que resulta contraria a la autonomía municipal al omitir que debe sujetarse a la ley estatal. Este apartado tiene un contenido similar al de otros preceptos incluidos en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía, (como el art. 48.1 EAC de 1979) y no incurre en inconstitucionalidad, puesto que hemos calificado de innegable «que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18» [SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas]. En otro plano, la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que, según se ha señalado, atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5.

En consecuencia, ha de declararse inconstitucional y nulo el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e» del art. 218.2 EAC, debiendo desestimarse la impugnación relativa al resto del art. 218.2 EAC y del art. 218.5 EAC.

141. Del art. 219 EAC se impugnan los apartados 2 y 4. El apartado 2 incluye una doble previsión; de un lado, atribuye a la Generalitat la facultad de distribuir los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales, de acuerdo tanto con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, como con los criterios establecidos por el Estado (primer inciso); y, de otro, exclusivamente con relación a las subvenciones incondicionadas, exige que los criterios que fije el Estado para su distribución permitan un margen de decisión al Parlamento catalán para atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña (segundo inciso). Consideran los recurrentes que el precepto impugnado dispone el destino de unos fondos que no le son propios en la medida en que están destinados a unas entidades que gozan constitucionalmente de autonomía (art. 140 CE), con vulneración además de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.14 y 18 CE.

Respecto al primer inciso, y aun cuando la fijación de los criterios homogéneos y uniformes de distribución de la participación de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde de forma exclusiva a éste, ex art. 149.1.14 y 18 CE, como garantía de la suficiencia financiera de las corporaciones locales (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7), ello no impide que su reparto pueda efectuarse a través de los entes autonómicos respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5). Por tanto, en la medida en que la previsión estatutaria ahora analizada se somete expresamente a «los criterios establecidos en la legislación del Estado», no vulnera la competencia estatal ni tampoco supone desatención del principio de autonomía municipal [SSTC 331/1993, FJ 2.B) y 104/2000, de 13 de abril, FJ 5]. Por la misma razón, tampoco se puede oponer objeción al hecho de que ese reparto se haga también «de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña», porque el propio Estatuto le impone el límite preciso de que no pueda apartarse de los criterios fijados por el Estado.

El segundo inciso del art. 219.2 EAC prevé, respecto de las subvenciones incondicionadas estatales, que los criterios que fije el Estado para su distribución «deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto». Hemos de reiterar que al Estado ex art. 149.1.14 CE le compete asegurar la suficiencia financiera de los entes locales, competencia que incluye el establecimiento de los criterios de reparto de los fondos destinados a tal fin, tanto si provienen de la participación de aquéllos en tributos del Estado como si se derivan de subvenciones incondicionadas, de manera que las Comunidades Autónomas deberán respetar dichos criterios «sin alterarlos ni desarrollarlos» (STC 171/1996, FJ 5). En concreto, al propio Estado le corresponde establecer, ex art. 149.1.18 CE, en garantía de la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales, el régimen básico a través del cual las provincias realizan su función institucional de cooperación económica con los municipios de su territorio a fin de que éstos puedan realizar las obras y servicios de su competencia.

Pues bien, a partir de ese entendimiento cabe desechar los problemas de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes respecto del segundo inciso del art. 219.2 EAC. En efecto, una vez apreciado que el primer inciso antes examinado expresa el respeto a los criterios de distribución de los ingresos de los gobiernos locales establecidos en la legislación estatal, la prescripción de que el Parlamento debe poder «incidir en la distribución de los recursos» de dichos gobiernos locales «con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto», hay que vincularla, al menos, a la «peculiaridad catalana», que hemos reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en virtud de la cual el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de

Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las Diputaciones provinciales destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las Provincias, sus Diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7). Por tanto, la incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circunscrita en su alcance a la fijación de esa planificación, en la que las Diputaciones catalanas han de integrar una parte de la financiación recibida, sin que pueda alterar los criterios fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas entre las Provincias de Cataluña.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 219.2 EAC.

142. El apartado 4 del art. 219 EAC, relativo a la forma de llevar a cabo la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos, se impugna porque, según los recurrentes, dispone el destino por la Generalitat de fondos estatales en contra del principio de autonomía de los entes locales (art. 140 CE), y con vulneración, además, de las competencias atribuidas al Estado en la materia por el art. 149.1.14 y 18 CE.

La interpretación del precepto avanzada en la demanda, refiriéndolo a la distribución de las participaciones en tributos estatales y subvenciones incondicionadas estatales entre los gobiernos locales, resulta contradictoria con lo dispuesto en el apartado 2 del mismo art. 219 EAC, que determina que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales habrá de respetar «los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia». Por consiguiente, puesto que, atendiendo a pautas hermenéuticas lógicas, no cabe admitir que el mismo precepto esté formulando una regla y su contraria, hemos de concluir que la norma estatutaria no impone unos criterios de distribución de los recursos financieros de las entidades locales procedentes del Estado.

Excluida tal interpretación, no existe ningún óbice para entender que el precepto impugnado incorpora a su contenido un mandato dirigido al legislador autonómico, de tal manera que cuando éste concrete los criterios relativos a la distribución de la participación de los entes locales catalanes en los impuestos y subvenciones incondicionadas autonómicas, vendrá obligado a tomar en cuenta los de la «capacidad fiscal» y «necesidades de gasto» de los gobiernos locales. No debe olvidarse que en materia de haciendas locales «ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales» [STC 233/1999, FJ 4.c)], a la que hace referencia el art. 218.5 EAC (como el antiguo art. 48.1 EAC de 1979), razón por la cual, ninguna objeción existe desde un punto de vista constitucional para que organice el ejercicio de sus competencias de acuerdo con criterios que resultan constitucionalmente irreprochables.

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del art. 219.2 y 4 EAC.

143. El título VII tiene por objeto «la reforma del Estatuto», impugnándose la regulación establecida en los apartados b) y d) del art. 222.1 EAC y en los apartados d) e i) del art. 223.1 EAC por entender los recurrentes que la intervención de las Cortes Generales no puede reducirse a un mero trámite de ratificación, ni es constitucionalmente posible que la Generalitat someta a referéndum las reformas estatutarias sin previa autorización y convocatoria estatales. Las posiciones de las partes sobre el particular se han recogido en los antecedentes 122 a 125.

El apartado b) del art. 222.1 EAC prescribe, para el caso de la reforma de los títulos I y II del Estatuto, que su aprobación «requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica y el referéndum positivo de los electores de Cataluña». Para el resto de los títulos del Estatuto, el art. 223.1 EAC prevé un procedimiento de reforma cuya aprobación propiamente dicha [apartado b)] no ha sido impugnada, aunque sí ha merecido censura de inconstitucionalidad la fórmula alternativa a la aprobación prevista en el apartado d), conforme al cual «[l]a propuesta de reforma puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos». A esos fines, dispone el precepto que «[e]l Parlamento debe nombrar una delegación para presentar la propuesta de reforma del Estatuto ante el Congreso y el Senado», concluyendo que «[s]i las Cortes ratifican la propuesta de reforma del Estatuto, se considera aprobada la ley orgánica correspondiente».

El art. 147.3 CE es taxativo al disponer, por un lado, que los Estatutos de Autonomía son las normas competentes para establecer su propio procedimiento de reforma, y, por otro, que, sea cual sea el procedimiento estatutariamente establecido, la reforma «requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Los arts. 222 y 223 EAC se atienen estrictamente a lo primero, arbitrando un procedimiento de reforma cuyas formalidades varían en función de los preceptos estatutarios objeto de revisión. Nada se dice en el recurso contra esa diversificación del procedimiento en sí misma considerada, sino sólo en la medida en que, a juicio de los Diputados recurrentes, sólo en una de sus variantes –la prevista en el art. 223.1 b) EAC– el Estatuto se atiene estrictamente, al menos en un principio, al mandato del art. 147.3 CE en punto a la aprobación de la reforma por ley orgánica, siendo así que en el otro caso el art. 222.1 b) EAC únicamente habla de «ratificación» mediante esa específica forma de ley.

El evidente paralelismo que es de advertir entre el art. 222.1 b) EAC y el art. 223.1 b) EAC lleva necesariamente a entender que la utilización en uno y otro preceptos de los términos «ratificación» y «aprobación», respectivamente, no tiene en ningún caso el alcance pretendido por los recurrentes. En efecto, ambos apartados coinciden en establecer un procedimiento de reforma que, en lo que hace a la intervención de las Cortes Generales, sólo se distingue por la circunstancia de que en el supuesto del art. 222.1 b) EAC se permite que aquéllas reconduzcan la reforma por la vía del art. 223 EAC. Tal es la única diferencia sustantiva apreciable entre ambos preceptos, por lo demás deferente para con las Cortes Generales, pues la consistente en la utilización del término «ratificación» por el art. 222.1 b) EAC no puede tener ningún alcance respecto del proceso de formación de la voluntad de las Cortes Generales desde el momento en que, a diferencia de lo que sucede en el art. 223.1 d) EAC, el precepto no anuda a ese término ninguna previsión de orden procesal que lo diferencie de la tramitación de un procedimiento de aprobación en sentido propio, ni prevé para su formalización otro cauce que el de la ley orgánica exigida por el art. 147.3 CE. Por lo demás, la amplitud de la materia reservada al procedimiento del art. 222 (los títulos I y II del Estatuto, según el art. 222.1) hace que las competencias e instituciones estatales pudieran verse fácilmente concernidas por este tipo de reforma estatutaria, lo que exige que las Cortes Generales intervengan con plenitud de potestad legislativa.

El art. 223.1 d) EAC, por su lado, contempla la eventualidad de un «voto de ratificación» que, en efecto, se configura como un proceso específico de formación de la voluntad de las Cortes Generales en el que éstas se limitan a pronunciarse afirmativamente sobre una propuesta de reforma, sin incidir en su contenido en la forma característica de un procedimiento de aprobación. Ahora bien, esta especialidad procesal es sólo una alternativa al procedimiento establecido en el art. 223.1 b) EAC, que expresamente impone «la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley orgánica». Alternativa, además, que en ningún caso puede imponerse a las propias Cortes Generales, toda vez que el art. 223.1 d) EAC deja claro que la propuesta de reforma «puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado»; y alternativa, que, en fin, únicamente podría verificarse, de así decidirlo libremente las Cortes Generales, «de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos», según dispone también el mismo artículo.

En nada se perjudica, por tanto, a la libertad de las Cortes Generales ni se merman las facultades inherentes a su potestad legislativa, de cuyo pleno ejercicio depende en todo caso la aprobación de cualquier reforma estatutaria, sólo susceptible de integrarse en el Ordenamiento bajo la forma de una ley orgánica que, como tipo normativo, es indisponible –en su contenido, procedimiento y formalidades– por el legislador estatutario.

144. El apartado d) del art. 222.1 EAC dispone que, «ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum». Por su lado, y para el caso de la reforma de los títulos del Estatuto no incluidos en el art. 222 EAC, el apartado i) del art. 223.1 EAC establece que «[l]a aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b).» Si bien ambos supuestos se refieren a referenda que ponen fin a diferentes procedimientos de reforma, las especialidades de cada uno de éstos no afectan al trámite de la ratificación referendaria, común en ambos casos, por lo que podemos examinar conjuntamente la constitucionalidad de los arts. 222.1 d) y 223.1 i) EAC.

Los reproches de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes tienen que ver, por un lado, con el silencio del art. 222.1 d) EAC acerca de las inexcusables autorización y convocatoria estatales del referéndum previsto en ese artículo, y, por otro, con la, a su juicio, indebida atribución a la Generalitat de la facultad de convocatoria del referéndum previsto en el art. 223.1 i) EAC, cuya autorización sostienen además los recurrentes que no puede entenderse implícita en la aprobación de la reforma por las Cortes Generales.

En cuanto a la primera de las censuras señaladas, hemos de repetir una vez más que las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de confirmación alguna en los distintos Estatutos de Autonomía, de manera que el silencio del art. 222.1 d) EAC no puede interpretarse como una contradicción de los preceptos constitucionales invocados por los recurrentes. Importa sólo, más bien, que este concreto precepto se limita a disponer que la reforma estatutaria debe ser sometida a referéndum, y en esto se ajusta escrupulosamente a la Constitución (art. 152.2 CE). Quién haya de autorizar y convocar ese referéndum es cuestión de la que el precepto no se ocupa y a la que, por defecto, habrá de dársele la respuesta que resulte de la disciplina constitucional de las potestades de autorización y convocatoria de referenda. Con todo, y como quiera que el art. 223.1 i) EAC sí se ocupa de esa cuestión, en los términos ya conocidos, una interpretación sistemática del Estatuto puede abonar la idea de que el régimen establecido para la autorización y convocatoria del referéndum previsto en el art. 223 EAC es también el aplicable al referéndum del art. 222 EAC.

Dicho régimen parte de la premisa de que el referéndum de ratificación de las reformas estatutarias ha de ser autorizado por el Estado, de manera que no puede haber sombra de duda en cuanto al respeto debido y observado para con la competencia exclusiva consignada en el art. 149.1.32 CE. Si la autorización estatal sólo puede dispensarla el Gobierno o también las Cortes Generales en la ley orgánica de aprobación de la reforma del Estatuto es, por tanto, la verdadera cuestión a resolver.

145. Al respecto hemos de comenzar descartando que el art. 223.1 i) EAC contemple el caso de una autorización sólo implícita, pues el precepto dispone que la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica «incluirá» la autorización del Estado, lo que exige una referencia expresa a esa manifestación de voluntad, que no puede darse simplemente por supuesta y que, por otro lado, no habrá de integrarse en el texto normativo del Estatuto, sino en la ley orgánica de aprobación como una disposición específica y separada, sólo imputable a las Cortes Generales.

En lo que hace al órgano del Estado al que corresponde la autorización del referéndum, el silencio del art. 152.2 CE sobre el particular podría resolverse con la remisión del art. 92.3 CE a la ley orgánica del Estado llamada a regular las condiciones y el procedimiento de las modalidades de referéndum previstas en la Constitución, de manera que, a la vista del art. 2.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, el órgano estatal competente sería el Gobierno de la Nación. Así las cosas, las Cortes Generales no podrían autorizar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria aprobada por ley orgánica. Sin embargo, tratándose de un referéndum preceptivo a cuya celebración, satisfechos los trámites procesales de la reforma, nunca podrían oponerse los criterios de oportunidad política que característicamente inspiran la acción del Gobierno, y confiándose además en este caso a las mismas Cortes Generales la autorización para que se celebre el último acto necesario para la perfección de su voluntad legislativa, no puede merecer censura, desde el punto de vista constitucional, que se salvaguarde la indemnidad del iter legislativo excluyendo la intervención, siquiera formal y debida, del Gobierno del Estado. Se excepciona así, ciertamente, la previsión de la Ley Orgánica 2/1980, pero sólo en línea con la excepción que la propia Ley Orgánica, y la Constitución misma, prevén para determinados supuestos en los que también se reserva al Congreso de los Diputados la autorización de determinados referenda, siendo así que en el presente caso la reserva se hace extensiva a las dos Cámaras de las Cortes Generales.

146. Resta determinar si los referenda previstos en los arts. 222 y 223 EAC pueden ser convocados por la Generalitat o deben serlo por el Rey. A favor de lo segundo invocan los recurrentes el art. 62 c) CE, por el que corresponde al Rey «[c]onvocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución». Ciertamente, el referéndum de reforma estatutaria se comprende en esa categoría, por lo que la convocatoria regia sería una condición necesaria para la celebración de la consulta. Ello no obstante, en relación con las funciones atribuidas al Jefe del Estado en el art. 62 CE hemos dicho tempranamente que «el Monarca no interviene dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas en actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: Así … no sanciona las Leyes de las Comunidades. Tampoco nombra a los miembros de sus Consejos de Gobierno ni expide los decretos de éstos, ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas legislativas, ni propone a éstas el candidato a Presidente de sus Consejos ejecutivos» (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 5), funciones todas ellas, en fin, que, atendida la literalidad de los diferentes apartados del art. 62 CE, pudieran parecer incluidas entre los cometidos del Rey. Hemos entendido, por el contrario, que las previsiones constitucionales referidas al Rey en sus relaciones con los órganos del Estado –típicamente, las relacionadas en el art. 62 CE– son extensibles a los órganos autonómicos «en el caso de que expresamente se atribuya al Rey un acto relativo a las Comunidades Autónomas» (STC 5/1987, FJ 5), como es el supuesto del nombramiento de sus Presidentes (art. 152.1 CE).

El referéndum de reforma estatutaria no es objeto en la Constitución, por lo que hace a su convocatoria, de una atribución expresa al Jefe del Estado, a quien cumple «[c]onvocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución» en virtud de un precepto constitucional en el que sólo se contemplan actos referidos a órganos y funciones del Estado propiamente dicho. No puede haber infracción del art. 62 c) CE por parte de un precepto que, como el art. 223.1 i) EAC, se refiere estrictamente a un referéndum por el que se recaba el pronunciamiento de un órgano de la Comunidad Autónoma –su cuerpo electoral– acerca del contenido de una norma que, en su caso, adquirirá plena validez al integrarse en el Ordenamiento –formalizada como ley del Estado– tras la sanción y promulgación regias que anteceden a su publicación oficial, haciéndose entonces «visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo» (STC 5/1987, FJ 5).

147. Sin perjuicio de lo anterior, descartada la infracción del art. 62 c) CE no se resuelven todas las dudas de constitucionalidad que puede suscitar el precepto estatutario examinado, pues el art. 92.3 CE reserva a una ley orgánica la regulación de «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución», y desde luego el de reforma de un Estatuto de Autonomía es una de tales modalidades de consulta popular referendaria. Siendo el caso que dicha ley orgánica es hoy la 2/1980, de 18 de enero, en virtud de cuyo art. 2.3 corresponde al Rey «convocar a referéndum» en todo caso, cabría concluir que, mediatamente, la inobservancia por el Estatuto de esa previsión legal supone la infracción de aquel precepto de la Constitución.

Sería ésta, sin embargo, una conclusión que se impone descartar por razones de pura sistemática institucional. No se trata tanto de apelar aquí al dato cierto de que antes como después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1980 ha habido Estatutos de Autonomía que contemplaban la convocatoria de referenda sobre la reforma estatutaria por la propia Comunidad Autónoma (el propio Estatuto catalán de 1979 y el gallego de 1981), con cuanto ello pudiera significar en orden a una excepción pacíficamente consentida y, por tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada –y muy relativa, por suponer la disconformidad con una norma legal a la que la Constitución se remite y no una infracción directa e inequívoca de un precepto constitucional sustantivo–. Más bien importa el dato de que el referéndum de reforma estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados de acuerdo con el procedimiento del art. 151 CE, en tanto que los restantes Estatutos de Autonomía, sin contar con esa imposición, pueden arbitrar, ex art. 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto), procedimientos de reforma que contemplen ese mismo referéndum de ratificación de la reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien referenda insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión; por ejemplo, antes de la remisión a las Cortes Generales del texto acordado en la Asamblea autonómica. Se trataría entonces de una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum. Entre ellas, por lo que aquí importa, la convocatoria formal por el Jefe del Estado –menos justificada cuando el texto sometido a consulta puede ser el aprobado por la Asamblea Autonómica.

Siendo así como son –o pueden ser– las cosas tras la emanación de Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 CE en los que se prevén referenda convocados por la propia Comunidad Autónoma, no tendría entonces mayor sentido que sólo para los elaborados por la del art. 151 CE se exigiera la convocatoria regia, cuando la intervención del Rey en tanto que órgano que reduce a unidad la pluralidad de los órganos del Estado (incluidas las Comunidades Autónomas) está siempre asegurada con la preceptiva sanción y promulgación regias de cualesquiera leyes orgánicas de reforma estatutaria.

Por lo demás, hay que señalar que el Presidente de cada una de las Comunidades Autónomas (que es nombrado por el Rey, art. 152.1 CE) es, por declaración constitucional (en el mismo art. 152.1 CE), el representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma y que en el acto de convocatoria del referéndum de reforma estatutaria que ahora examinamos actúa en calidad de tal, dado que dicho acto, a diferencia del de iniciativa de la reforma, no es de naturaleza exclusivamente autonómica, sino de naturaleza estatal, al insertarse en la fase última o definitiva de adopción de una norma del Estado cuyo texto ya ha recibido la aprobación de las Cortes Generales [art. 222.1 d) EAC, como así también sucede en el art. 223.1 i) EAC]. Por ello, al convocar, lo hace, no en representación de la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE), sino en representación del Estado (en su otra cualidad institucional, según el mismo art. 152.1 CE), lo que significa, más específicamente aún, en nombre del órgano estatal, el Rey, que tiene atribuida de modo general [art. 62 c) CE] dicha función. De ahí que el art. 62 c) CE no suponga obstáculo para que el Presidente de la Comunidad Autónoma convoque el referéndum de reforma estatutaria. Como tampoco hay obstáculo constitucional para que, estándole también atribuida al Rey la función general de promulgar las leyes [art. 62 a) CE], las autonómicas las promulgue el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma en nombre del Rey. De ese modo han de ser entendidos los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que ahora estamos examinando.

En consecuencia, en razón a lo expuesto, ha de concluirse que la dicción del art. 62.c) CE no se opone a que los referenda de reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado, sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma siempre en nombre del Rey.

Interpretados en esos términos, los arts. 222.1 d) y 223.1 i) EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

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 planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia,

Declarar que:

1.º Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».

2.º Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión «y preferente» del apartado 1 del art. 6; el apartado 4 del art. 76; el inciso «con carácter exclusivo» del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y» del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111; el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan» del apartado 2 del art. 120; el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos fijados en» del apartado 2 del art. 126; el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del art. 206; y el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e» del apartado 2 del art. 218.

3.º No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (FJ 10); el apartado 2 del art. 6 [FJ 14 b)]; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12); el apartado 5 del art. 33 (FJ 21); el art. 34 (FJ 22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (FJ 24); el apartado 5 del art. 50 (FJ 23); el art. 90 (FJ 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (FJ 41); el apartado 2 del art. 95 (FJ 44); el art. 110 (FJ 59); el art. 112 (FJ 61); el art. 122 (FJ 69); el apartado 3 del art. 127 (FJ 73); el art. 129 (FJ 76); el art. 138 (FJ 83); el apartado 3 del art. 174 (FJ 111); el art. 180 (FJ 113); el apartado 1 del art.183 (FJ 115); el apartado 5 del art. 206 (FJ 134); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 135); el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (FJ 147); el apartado 1 de la disposición adicional tercera (FJ 138); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 137).

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.–María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 28 de junio de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006

En ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC formulo mi Voto particular discrepante de la Sentencia de Pleno, expresando de partida mi respeto personal hacia mis compañeros Magistrados, cuyo voto ha constituido el soporte fundamentador de aquélla.

1. Creo que no se comprendería la actitud personal que este Voto trata de reflejar sin una previa explicación de cómo entiendo el cometido del Tribunal Constitucional, y en relación con él mi propia función como Magistrado del mismo.

Siempre he creído que el Tribunal Constitucional es estrictamente un Tribunal de Derecho, y en tal sentido me ha producido siempre un especial rechazo intelectual la tesis de los que aceptan desde instancias doctrinales ajenas al Tribunal, paladina o vergonzantemente, su caracterización como institución jurídico-política. Mi fe en la efectividad de la Constitución como norma me lleva directamente a la convicción de que la garantía última de tal efectividad tiene su clave precisamente en el Tribunal Constitucional, siempre que éste se conciba como un auténtico Tribunal; esto es, como Tribunal de Derecho. Y para serlo, creo que es elemento constitutivo de su esencia institucional el de estar «sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica» (art. 1 de la LOTC); pero, por supuesto, sometido a ellas.

Ese rasgo de esencial sumisión del Tribunal Constitucional a la Constitución y a la LOTC no se atenúa por la caracterización de aquél como «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1 LOTC), que, a mi juicio, en modo alguno atribuye al Tribunal un espacio de disponibilidad de la norma sometida a su enjuiciamiento, que llegue al punto de permitirle reconfigurarla, sino que simplemente marca la jerarquía de sus juicios respecto del resto de los demás posibles intérpretes de la Constitución; pero en todo caso sin introducir en su relación de sumisión a la Constitución ningún factor de laxitud.

Esta concepción del Tribunal Constitucional como de Tribunal estrictamente de Derecho no supone una ingenua ignorancia del contorno político de su actuación.

Es indiscutible que toda ley es el precipitado de una determinada opción política, y que en la misma medida la eventual declaración de inconstitucionalidad de una ley es susceptible de generar consecuencias políticas de entidad diversa según los casos. Pero los planos de lo político y de lo jurídico creo que son perfectamente diferenciables para el Tribunal.

La prudencia para no inmiscuirse como árbitro de opciones políticas, y la limitación institucional de su cometido en exclusiva al enjuiciamiento jurídico-constitucional de las normas, debe ir unida a la conciencia del alto papel que el Tribunal tiene constitucionalmente atribuido de garante de la efectividad de la Constitución como norma, de la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC), que es tanto como decir del Estado de Derecho, sabiéndose supraordenado en su función jurisdiccional a todos los poderes del Estado, en cuyo papel no deben tener cabida ni la arrogancia institucional ni la pusilanimidad.

Ese cometido estrictamente jurídico no se debe alterar, entiendo, por el hecho de que el objeto del recurso de inconstitucionalidad lo sea un Estatuto de Autonomía, pues, pese a la indudable singularidad de tal tipo de norma (en cuanto «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» –art. 147.1 CE–, lo que en modo alguno equivale a una especie de Constitución de cada una de ellas, cualesquiera que sean los respetables sentimientos políticos depositados en los mismos), también a ellos se extiende la jurisdicción el Tribunal [arts. 161.1 a) CE, 10.1 b) y 27.1 y 2 a) LOTC] en cuanto normas infraconstitucionales que son, susceptibles por tanto de un enjuiciamiento jurídico de conformidad o disconformidad (art. 27.1 LOTC) con la Constitución, respecto de los que el Tribunal Constitucional, cuando sea llamado a ello por los legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC], también debe garantizar «la primacía de la Constitución» (art. 27.1 LOTC), que lo es de todo el Estado en su unidad y de cada uno de los entes territoriales en que se organiza, entre ellos las Comunidades Autónomas (art. 137 CE).

No veo razón para que el especial compromiso del Tribunal de garantizar la primacía de la Constitución deba admitir atenuación de ningún género respecto a los Estatutos de Autonomía, (ni siquiera de los elaborados por el cauce del art. 151.2 CE), que (explícita o implícitamente) pretenda sustentarse en la singular significación política de la opción democrática que los mismos reflejan, como ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), pues también el ejercicio de ese derecho está sometido a los límites jurídicos de la Constitución, que este Tribunal está llamado a controlar.

Mi concepción rigurosamente jurídica de la función del Tribunal no creo que pueda tacharse de impeditiva o retardataria de la normal evolución constitucional, necesaria para acomodar la Constitución a las exigencias de los cambios sociales y políticos, pues para ello la propia Constitución regula los cauces y titulares de las iniciativas de reforma, cuyo papel el Tribunal no puede interferir. Es más, si a pretexto de una concepción evolutiva de las categorías constitucionales el Tribunal eludiese la declaración de inconstitucionalidad de normas contrarias a la Constitución, expresivas de opciones políticas que no tienen cabida en ella, dándoles interpretaciones que alteren su sentido, pienso que pudiera generarse el riesgo de una interferencia indeseable del Tribunal en la dinámica política, que tal vez, a partir de una clarificadora declaración de inconstitucionalidad, posibilitaría que esas opciones, si tuviesen suficiente sustento democrático, se recondujesen en términos de impecable lealtad constitucional a planteamientos diáfanos de correcta reforma constitucional y no a intentos espurios de reforma encubierta.

2. En línea con la concepción que he dejado expuesta se sitúa mi propia visión del alcance posible de la técnica de las interpretaciones conformes, que en la Sentencia de la que discrepo se usa, a mi juicio, en términos desmedidos.

Dicha técnica, que parte de un respetable principio de conservación de la Ley, en modo alguno puede justificar una autoatribuida facultad del Tribunal Constitucional de reconfigurar la Ley que juzga, recreándola; lo que, en mi criterio, implica invadir el espacio lógico de la potestad legislativa, atribuida por la Constitución a las Cortes Generales como representantes del pueblo español (art. 66 CE).

Por amplio que sea el campo de ejercicio de la función jurisdiccional, atribuida por la LOTC al Tribunal Constitucional, al conferirle (art. 1 LOTC) la condición de «intérprete supremo de la Constitución», no creo que pueda llegar al extremo de convertir lo que debe ser función jurisdiccional, (como tal sometida a la Constitución, por singular que sea la jurisdicción constitucional), en función de creación de la norma enjuiciada, o de recreación de la misma, que tanto da.

El uso de la técnica de la interpretación conforme, en cuanto instrumento de la conservación de la Ley al servicio de un principio democrático, a mi juicio, no puede desembocar (so pena de lesionar ese mismo principio democrático, que debe estar en su base), en el efecto de que la Ley interpretada por el Tribunal con esa técnica pierda su propia identidad, de modo que tras su enjuiciamiento pueda llegar a ser una Ley distinta.

Salvar la constitucionalidad de una Ley recurrida, negando lo que la misma dice, sobre la base de hacerla decir lo que no dice, más que un error, supone, a mi juicio, simultáneamente un modo de abdicación de la estricta función jurisdiccional y de ejercicio de una potestad constitucional que al Tribunal no le corresponde.

Por ello, este Tribunal, en su doctrina más tradicional, ha sido especialmente riguroso al fijar los límites de la técnica de la interpretación conforme. Y así, ha establecido como límite el del respeto del tenor literal de los preceptos enjuiciados (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 238/2007, de 12 de julio, FJ 2), que impide ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), pues no es admisible una reconstrucción del mandato normativo (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), manipulando los enunciados legales, lo que supondría una usurpación por este Tribunal de funciones que corresponden al legislador (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6; 183/2005, de 26 de mayo, FJ 5 y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7).

No se me oculta que toda la jurisprudencia aludida se ha pronunciado en recursos que no tenían por objeto la impugnación de Estatutos de Autonomía; pero no creo que la especial singularidad de éstos justifique una distensión en el respeto de los límites que en dicha jurisprudencia se proclaman.

El principio de conservación de la Ley, al que sirve la técnica de la interpretación conforme, no creo que tenga que experimentar una modulación intensificadora que pueda implicar un recorte de la potestad, constitucionalmente conferida al Tribunal, de enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución (art. 27.1 LOTC) de los Estatutos de Autonomía sometidos a su control.

Por muy alta que sea la función constitucional de los Estatutos de Autonomía como «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE), no puede olvidarse que debe serlo «dentro de los términos de la presente Constitución» (art. 147.1 CE). Por ello, en la tesitura de elaborar el juicio de conformidad o disconformidad a la Constitución de los preceptos de Estatutos de Autonomía objeto de recursos de inconstitucionalidad, la función enjuiciadora del Tribunal no veo que deba experimentar ningún cambio significativo, ni que el margen de la interpretación conforme deba ser mayor.

Es más, si teóricamente pudiese suscitarse la duda de que el exceso en la técnica de la interpretación conforme pudiera suponer una arrogación por el Tribunal de una potestad de creación de la Ley que no le corresponde, a mi juicio, la prudencia en el ejercicio de la propia función por parte del Tribunal para evitar ese reproche, aconsejaría, precisamente por estricto respeto a la función constitucional que a los Estatutos de Autonomía corresponde (art. 147.1 CE), en vez de la ampliación del ámbito admisible de utilización de tal técnica, su ejercicio más restringido. Si no cabe en general la recreación de la Ley por el Tribunal Constitucional, menos creo que pueda caber tal recreación cuando de un Estatuto de Autonomía se trata.

Por otra parte, la técnica de la interpretación conforme, en cuanto alternativa a la pura declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad, no puede caer en el riesgo de la inseguridad jurídica, con lesión en tal caso del art. 9.3 CE, lo que pudiera acaecer si la interpretación de la Ley, en su caso proclamada, adoleciera de falta de claridad y precisión, dejando márgenes abiertos para una eventual interpretación de la interpretación.

Finalmente, en el uso aconsejable de la técnica de la interpretación conforme de la Ley, no puede perderse de vista que la Ley tiene por destinatario a la ciudadanía, y que por ello su interpretación debe poder ser inteligible por sus destinatarios.

Una interpretación de la Ley que pudiera resultar esotérica para un ciudadano culto, aunque no jurista, y que pretendiera justificarse en claves inasequibles a ese teórico ciudadano, no creo que pueda servir ni a la potenciación de la auctoritas del Tribunal, ni a la de la confianza de los ciudadanos en su Constitución.

3. Las razones de mi distanciamiento de la Sentencia, en una síntesis globalizada de las mismas, tienen que ver principalmente con lo que estimo como:

a) El carácter contradictorio e incoherente de su discurso, que en múltiples ocasiones parte de presupuestos argumentales que puedo compartir sin reservas; pero que conducen, no obstante, a lo que, a mi juicio, son consecuencias incompatibles con esos presupuestos.

b) El uso inadecuado de la técnica de la interpretación conforme, que, a mi juicio, incurre en los excesos a que me refería en el apartado 2 de este Voto, lo que genera el riesgo de que a nuestra Sentencia pueda hacérsele el reproche de que rehace el Estatuto enjuiciado en puntos nucleares del mismo, transformándolo en otro, para salvar su constitucionalidad.

c) El dispar resultado a que conduce el uso de la interpretación conforme, que en unos casos se lleva al fallo y en otros no, sin razón, para mí, apreciable.

En realidad el número de las interpretaciones conformes establecidas a lo largo de la Sentencia excede con mucho de las recogidas en el fallo: unas veces partiendo de interpretaciones que el Tribunal da por sentadas en el enjuiciamiento de preceptos discutidos, que no son propiamente las únicas posibles, ni las más claras; y en otras afirmando explícitamente que la interpretación que se proclama debe ser la procedente, y que así entendido el precepto, o con expresión similar, debe desestimarse el recurso, lo que constituye de por sí una típica formulación de una interpretación conforme. Esto último ocurre en los FFJJ 8, 9, 13, 21, 114 y 143, respectivamente, en relación con el enjuiciamiento del pasaje del preámbulo referido al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno», y con el de los arts. 2.4, 3.1, 33.3 y 4, 102.1 y 122.1 b), así como en el FJ 64 respecto de la locución «en todo caso», incluida en los arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2, y a los que el propio FJ 64 alude. Ello implica que en realidad todos esos preceptos han sido objeto de interpretación conforme, que no comprendo porqué no se ha llevado al fallo.

d) La concepción, explícita o subyacente, acerca del contenido posible de los Estatutos de Autonomía en sentido, para mí, inaceptablemente expansivo, e incompatible con mi propia visión más restrictiva del mismo, (que tengo expresada en mi Voto particular a la STC 247/2007, de 12 de diciembre –«Boletín Oficial del Estado» núm. 13, de 15 de enero de 2008–, al que desde aquí me remito), en función de la cual rechazo que un Estatuto de Autonomía pueda incluir declaraciones de derechos y deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma sin más consideración que la de tales, (no así de los ligados a la regulación de órganos o instituciones de la Comunidad), ni contener en ninguna medida regulaciones afectantes a órganos o instituciones del Estado, o a participaciones en ellos, ni a competencias exclusivas del Estado. Tal discrepancia es de singular proyección sobre las respuestas dadas a las impugnaciones de múltiples preceptos de los títulos I, II, III, IV y V del Estatuto.

e) Mi distinta visión, tanto del hecho de que el Estatuto invada áreas constitucionalmente reservadas a otras leyes orgánicas, como de las consecuencias de esa invasión, lo que tiene especial proyección respecto de las reservas constitucionales a la LOPJ, LOFCA y Ley Orgánica de las distintas modalidades de referéndum.

f) Mi propia distinta apreciación del contenido material de ciertos preceptos en su relación directa con la Constitución.

En varias ocasiones, según se verá después, en mi juicio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad se suman consideraciones formales y materiales relacionadas con los reproches genéricos que se acaban de enunciar.

En todo caso me interesa dejar claro en relación con ulteriores razonamientos referibles a las observaciones que he dejado expuestas en el apartado b) anterior, que en la medida en que las interpretaciones conformes, a que individualizadamente me referiré más adelante, suponen en realidad interpretaciones de las que en la doctrina se califican como interpretaciones conformes de rechazo (esto es, el rechazo de otras interpretaciones de los preceptos impugnados que no sean la proclamada en la Sentencia), mi Voto en absoluto puede ser entendido como cuestionamiento de lo que en la interpretación proclamada puedo calificar como su área de rechazo, que, por el contrario, mi Voto vendrá a reforzar. Mi discrepancia en estos casos tiene que ver con el hecho de que la norma, aunque con otra interpretación distinta de la que, a mi juicio, le es propia, pueda continuar en el ordenamiento jurídico, en vez de ser expulsada de él mediante su declaración de inconstitucionalidad. Una solución tal, a mi juicio, abre un espacio preocupante de inseguridad jurídica, de apertura a la interpretación de la interpretación.

4. Abordando ya en concreto las argumentaciones de la Sentencia con las que se enjuician los diversos contenidos del Estatuto recurridos, y siguiendo su propio orden sistemático, me refiero a los relativos al preámbulo y título preliminar, a los que se dedican los FFJJ 7 a 15 inclusive.

En mi personal apreciación considero que la lectura del Estatuto impugnado, en el marco de la argumentación utilizada para impugnarlo, permite constatar que existe un contenido perfectamente discernible de problematicidad, de carácter esencial, centrado en la consideración jurídico-constitucional de Cataluña como nación, contenido global integrado por distintos elementos que guardan entre sí una perfecta armonía de sentido, que se localizan fundamentalmente, aunque no sólo, en el preámbulo y en el título preliminar, y que se proyectan luego en múltiples preceptos de títulos ulteriores, cuyo prístino significado guarda una indudable conexión sistemática con ese núcleo inicial.

La singular transcendencia constitucional que supone como fenómeno jurídico el que una norma infraconstitucional (tal es un Estatuto de Autonomía; otra cosa sería una posible reforma constitucional respetuosa con las exigencias de la Constitución a tal respecto), pueda establecer los elementos normativos de sustento de una tal configuración jurídica; esto es, de la posibilidad de creación en España, o reconocimiento en el actual marco de la Constitución, de una nación distinta de la española, única e indivisible, y fundamento de la Constitución (art. 2 CE), exige, a mi juicio, afrontar de partida dicho fenómeno en su globalidad, para dar una respuesta inequívoca, coherente con el mismo.

Esa concepción de globalidad y su congrua respuesta, como primer paso en el discurso, debe ir seguida de inmediato del análisis de si los diferentes preceptos cuestionados tienen en sí mismos entidad para, integrados en el conjunto global citado, sustentar la configuración jurídica de Cataluña como nación. Y caso de que pudiera ser así, emitir con inequívoca precisión el correspondiente fallo de constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichos preceptos.

5. Cuando en el preámbulo de una norma de la significación que constitucionalmente se atribuye a un Estatuto de Autonomía (como se hace en el recurrido en los pasajes impugnados) se proclama que el autogobierno de Cataluña, además de en la Constitución, se fundamenta «en los derechos históricos del pueblo catalán»; se afirma que el Parlamento de Cataluña « ha definido … a Cataluña como nación»; y se enfatiza «el derecho inalienable de Cataluña al autogobierno»; y cuando luego ya en su parte preceptiva se dispone (art. 2.4) que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña»; se define (art. 3) un marco político de «las relaciones de la Generalitat con el Estado» (art. 3.1), que entre otros, se rigen por los principios de que la Generalitat es Estado y por el de bilateralidad (art. 3.2); se establece (art. 5) que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán», a parte de otros elementos; se atribuye a la lengua catalana (art. 6), no ya la caracterización de lengua propia de Cataluña, sino la condición en singular de la lengua de uso preferente en los ámbitos públicos que se indican, y respecto de la que se impone además para todos los ciudadanos de Cataluña el deber de conocerla; y se califican como nacionales los símbolos propios de la Comunidad Autónoma (art. 8.1), me parece que sería cerrar los ojos a la realidad no advertir que, en efecto, se está configurando el fenómeno global referido.

Por mi parte así lo entiendo, y echo de menos en la Sentencia una respuesta más directamente ajustada a esa percepción, en la que sin equívoco alguno se afirme, (como yo aquí lo hago) que la concepción jurídica de Cataluña como nación es directamente contraria al art. 2 CE (cuya primacía este Tribunal debe garantizar –art. 27.1 LOTC–); ello sin perjuicio de que, en la medida en que pudiera corresponder a un sentimiento social suficientemente compartido, y representar una opción política indiscutiblemente respetable, pueda, en su caso, pretender, como cauce de realización, el de la iniciativa de reforma de la Constitución, prevista en el art. 166 de ésta.

Creo que la Sentencia no responde al problema que he referido con la precisión aconsejable. Y ello, tanto por la misma sistematización del tratamiento del análisis del preámbulo, en la que se demora, en mi criterio, inconvenientemente el juicio sobre el mismo, con lo que se devalúa su transcendencia, como en el uso forzado de la técnica de la interpretación conforme, y sus resultados, en el juicio sobre los distintos preceptos recurridos del título preliminar.

6. Si se proclama, como se hace en la Sentencia (FJ 7), (lo que plenamente comparto), el valor jurídico de los preámbulos como pauta de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo preceptivo de las leyes, me parece que el orden lógico aconsejable es que el análisis de la clave de interpretación preceda al de las norma sobre las que esa clave pueda proyectarse. Por ello no puedo compartir el orden de análisis establecido en el FJ 7 de la Sentencia, párrafo final, y seguido en los ulteriores.

En el juicio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto (cuando sobre el particular puede suscitarse una duda), creo que el paso inicial indispensable, de carácter meramente lógico-jurídico que no todavía de ponderación constitucional de su validez, debe consistir en determinar su sentido normativo. Y es ahí, en esa operación puramente lógica de la interpretación, donde creo que puede, y debe, operar como clave de interpretación el preámbulo del texto legal en el que el precepto se inserta. Por ello estimo que el análisis de la conformidad a la Constitución de la clave hermenéutica a utilizar debe preceder al uso de dicha clave; pues en el caso de que la misma se considere contraria a la Constitución, el sentido normativo del precepto que pudiera establecerse en función de dicha clave resultaría ya de partida descalificado y excluido.

Posponer el juicio sobre la clave de interpretación al del precepto respecto del que, en su caso, pudiera proyectarse, supone, a mi juicio, no sólo invertir el orden lógico aconsejable, sino realizar una operación intelectual rigurosamente inútil.

Si la fijación del sentido del precepto y el enjuiciamiento de su validez constitucional se han llevado a cabo directamente sin la utilización de la clave hermenéutica que puede suponer el preámbulo, carece ya de justificación lógica que una clave de interpretación, que en realidad no se ha utilizado, sea sometida a análisis o a decisión jurídicos.

Por ello me resulta relativamente equívoco por insuficiente afirmar que unos pasajes del preámbulo puedan carecer de eficacia interpretativa, si no se ha dicho antes de modo terminante que tales pasajes son contrarios a la Constitución. Precisamente porque los pasajes en cuestión son contrarios a la Constitución es por lo que carecen de eficacia jurídica interpretativa. Tal carencia no es adecuado deducirla, saltando sobre esos pasajes, de la interpretación de unos concretos preceptos, y como consecuencia de ella, sino que, a mi juicio, según acabo de sostener, debe ser razonada mediante el examen directo (y anticipado a los preceptos) de los pasajes preambulares cuestionados.

En definitiva creo que en este caso (y más dado el alto voltaje conceptual de los pasajes cuestionados del Estatuto recurrido) la Sentencia debiera haber analizado el preámbulo antes de los preceptos recurridos, para decidir si dichos pasajes, el mensaje que en ellos se enuncia, tiene o no cabida en la Constitución.

7. Procediendo por mi parte con esa pauta sistemática, considero que, cuando en el primero de los pasajes aludidos se dice que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquéllos, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat», se está afirmando una doble idea. Por una parte, la atribución a «los derechos del pueblo catalán» de una función fundamentadora del autogobierno de Cataluña, de similar entidad (eso supone, a mi juicio, el uso de la locución «así como») a la de la Constitución, de modo que al autogobierno de Cataluña se le asigna un fundamento dual, uno de ellos ajeno a la Constitución («los derechos del pueblo catalán») y otro la Constitución. Y por otra, además se está haciendo referencia a un ente político unitario («pueblo catalán») con aptitud como tal para ser titular de unos derechos cuyo origen es ajeno a la Constitución.

Tanto la una como la otra idea contenidas en el párrafo las considero contrarias a la Constitución, según la cual, a mi juicio, es ésta el único fundamento jurídico de todos los poderes del Estado y de las unidades infraestatales (aunque en cuanto a éstas pueda afirmarse además, derivativamente, como fundamento de los poderes de los entes autonómicos el Estatuto de Autonomía), que, como partes de un todo, se integran en la superior unidad de España (arts. 1 y 2 CE), en la que el titular único de la soberanía es el pueblo español (art. 1.2 CE), al que, en estrictos términos jurídicos, no puede contraponerse ningún otro pueblo como sujeto unitario titular de derechos de significación fundamentadora de un autogobierno.

El segundo de los pasajes recurridos («El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad») incluye varias ideas de diversa significación. De ellas, la afirmación de que el Parlamento, al proceder como lo hizo, recogía el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, implica un dato de pura constatación sociológica, en cuya exactitud o inexactitud no es posible entrar, bastando con aceptar, respetándolo, que así lo entendió el Parlamento como representante de los ciudadanos de Cataluña.

Lo fundamental del párrafo empero consiste en las afirmaciones de que el Parlamento de Cataluña ha definido a Cataluña como nación, y la de que la Constitución, en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.

En cuanto a la primera es indiscutible en cuanto constatación de un hecho histórico, y así lo acredita la lectura de los trabajos parlamentarios para la elaboración del Estatuto. Pero su realidad histórica no empece para la calificación de tal hecho como contrario a la Constitución, pues en el marco de ésta y de su artículo 2 («indivisible unidad de la Nación española») la definición referida resulta incompatible con ese precepto, y es directamente contraria a él.

En cuanto a la imputación al artículo 2 de la Constitución española de que «reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad», basta la lectura del precepto, en el que no se hace referencia alguna a Cataluña, (aunque no pueda negarse con un mínimo de realismo que implícitamente se la tuviera en consideración, y no sólo a ella), para comprobar que ese reconocimiento individualizado no existe.

En cualquier caso, si en el referido artículo 2 se utilizan como categorías conceptuales diferentes las de nación, nacionalidad y región (lo que no creo que pueda discutirse), no es, a mi juicio, aceptable imputar a dicho artículo que, al referirse a uno de los entes que en él se diferencian («nacionalidad»), se le está reconociendo como realidad la que le corresponde a otro («nación»). Nacional es el adjetivo calificativo correspondiente al sustantivo nación, y si jurídicamente se diferencian en el art. 2 CE, como entes distintos, los de nación (única) y nacionalidades (varias), no es posible, sin lesión de la lógica jurídica, aplicar ese adjetivo calificativo a una realidad sustantiva diferente de la nación, ni menos proclamar (como se hace en el preámbulo en el pasaje cuestionado) que es precisamente el artículo 2 de la Constitución el que realiza el reconocimiento de Cataluña como realidad nacional.

Creo por ello que la afirmación cuestionada, a parte de jurídicamente inexacta, es contraria al artículo 2 de la Constitución, en el que pretende centrar su asidero.

El último pasaje cuestionado (la referencia última del preámbulo al «ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno») resulta más impreciso en su significado que los anteriores.

La Sentencia, siguiendo la pauta sistemática marcada en el FJ 7 in fine, que ya he objetado, aborda su tratamiento, casi apodíctico, en el FJ 8 in fine, para decir en definitiva que el pasaje se refiere a un «derecho constitucional», por tanto, y, en virtud de esa cualidad, inalienable, esto es, indisponible para los poderes constituidos.

Debo reconocer que es una salida inteligente de interpretación conforme, que, no obstante, no me resulta totalmente convincente.

Para llegar a esa conclusión el Fundamento Jurídico citado parte de lo dispuesto en el art. 1 del Estatuto, e interpreta, en definitiva, el pasaje preambular en función de ese artículo. Se invierte así, a mi juicio, inconvenientemente el orden de análisis según el criterio personal que ya he expuesto.

El pasaje que nos ocupa tiene como contexto inmediato los restantes pasajes del preámbulo analizados, y es en relación con ellos, y no con el art. 1 del Estatuto, como debe desentrañarse su alcance. Hay así bases lógicas apreciables para poder atribuir al pasaje el sentido que los recurrentes le atribuyen. Ahora bien, sólo si fuese inequívoco que cuando se alude al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» se estuviese necesariamente refiriendo a los antes proclamados «derechos históricos del pueblo catalán» en cuanto fundamento del autogobierno de Cataluña junto con la Constitución, puesto que respecto de ese fundamento complementario de la Constitución me he pronunciado afirmando que contradice la Constitución, ese juicio descalificador debiera extenderlo al actual pasaje. No obstante, no puede entenderse que esa conexión, posible, sea rigurosamente necesaria. Y habida cuenta de que en ese mismo contexto inmediato también se afirma que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución», no puede rechazarse la conexión del ejercicio del derecho al autogobierno de Cataluña con esa proclamada fundamentación del mismo en la Constitución; esto es, es posible, en términos estrictamente jurídicos, aceptar que el pasaje cuestionado puede tener el sentido que ahora se acaba de indicar, aunque se haya rechazado previamente, por contrario a la Constitución, el otro. Esa solución creo que es, en definitiva, la conclusión a la que llega la Sentencia, y que no tengo inconveniente en compartir en este punto. Todo ello en el bien entendido de que la inalienabilidad del derecho proclamado en la Constitución, no implica un imperativo para la Constitución, sino que es un efecto de la misma, supeditado a su propia vigencia.

8. No puedo compartir la interpretación del art. 2.4 que hace la Sentencia en el FJ 9, ni el juicio final sobre el mismo.

El precepto tiene, a mi modo de ver, dos contenidos perfectamente diferenciables, de los cuales sólo uno es el problemático, el alusivo a que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», no siéndolo sin embargo el otro, cuya constitucionalidad me parece incuestionable («y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la Constitución»).

Frente a la tesis mayoritaria considero que en el plano lógico-jurídico de la interpretación, (previo para mí, como he dejado dicho antes, al de su valoración constitucional), son los párrafos del preámbulo que antes he analizado, y no el art. 1 del Estatuto (en que se apoya la argumentación de la Sentencia), la clave de la interpretación del precepto; y en función de dicha clave la referencia al pueblo de Cataluña, como fuente de los poderes de la Generalitat, cobra su sentido de los párrafos del preámbulo alusivos al pueblo catalán y a la definición de Cataluña como nación, que antes he considerado contrarios a la Constitución. Es más, este precepto lo considero como básico en esa rechazable configuración jurídica. Por ello, a mi juicio, el concreto contenido del art. 2.4, a que me estoy refiriendo, creo que es inconstitucional y nulo, y que la Sentencia, al no declararlo así, está devaluando el significado normativo del precepto, transformándolo en otro distinto para salvar su validez constitucional.

La Sentencia, con un razonamiento ciertamente hábil, acude al art. 1 del Estatuto para fijar el sentido del contenido problemático del 2.4. Pero tal modo de razonar no me resulta convincente, pues el contenido preceptivo del art. 1, susceptible de conexión sistemática con el art. 2.4 («ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto»), tiene que ver con el contenido no problemático del art. 2.4 (el alusivo al ejercicio de los poderes de la Generalitat), mas no con el alusivo a la fuente de los poderes. Fuente o fundamento de los poderes y marco de ejercicio de los mismos son conceptos perfectamente diferenciables, que el razonamiento de la Sentencia, a mi juicio, confunde.

En todo caso, aun tratando de situarme en la propia lógica argumental de la Sentencia, me parece que con ella lo que se hace es una inequívoca interpretación conforme del precepto; y no comprendo la razón de que, siendo así, y dada la transcendencia jurídica que indudablemente es atribuible al precepto, no se lleve tal interpretación conforme al fallo.

9. Desde mi expuesta afirmación de la necesidad de afrontar como fenómeno global el de la configuración de Cataluña como nación y su sustento en los preceptos concretamente impugnados no me resulta compartible (como ya he indicado antes a propósito del análisis del preámbulo) el que en la sistematización de la Sentencia el enjuiciamiento del art. 3.1 se posponga hasta el FJ 13. Con tal sistemática se difumina, a mi juicio, el significado del precepto en el conjunto global referido, que resulta sin embargo más claro, si se atiende al propio orden sistemático de los preceptos en el Estatuto.

Me parece que no es indiferente como dato normativo el que inmediatamente después de la definición de la Generalitat y de la determinación de la fuente de sus poderes, y bajo la rúbrica muy expresiva de «marco político», se establezcan los principios rectores de las relaciones de la Generalitat con el Estado.

El hecho de la misma presencia en el texto estatutario de un precepto como el que nos ocupa (que, en una consideración ordinamental, se singulariza por no tener paralelo ni en los Estatutos de Autonomía anteriores al impugnado ni en los que le han seguido) es de por sí un factor digno de consideración a la hora de intentar comprender su misma utilidad normativa. No es aventurado pensar que, si un precepto tal se incluye en un texto estatutario, no es para decir lo que sin él debería en todo caso considerarse ínsito en el ordenamiento, sino para introducir un elemento de ordenación novedoso.

Desde esta óptica, que es la que personalmente considero aconsejable, la relación del precepto con los pasajes del preámbulo analizado, y con los arts. 2.4, 5, 6 y 8.1, permite constar la existencia de un conjunto global de elementos varios, objetivamente significativos en cuanto potenciales bases jurídicas de sustento de la configuración nacional de Cataluña. Y en ese conjunto normativo, (que creo que es el contexto adecuado a la hora de establecer el sentido del precepto, como paso previo para un ulterior juicio de constitucionalidad), son detectables contenidos indudablemente problemáticos, que la Sentencia analiza con una sutileza argumental no exenta de un cierto carácter evasivo.

El significado jurídico atribuible a la rúbrica del precepto («marco político»), no tanto como preceptivo; pero sí como clave interpretativa, y el mismo énfasis en la enunciación de «las relaciones de la Generalitat con el Estado» y de los principios en que se fundamentan, establece la base para apreciar, sin violencia interpretativa alguna, como sentido normativo del precepto, el de que se está aludiendo a las relaciones entre dos entes de similar entidad política («marco político» como rúbrica del precepto, no se olvide), al menos en un plano cualitativo. El que ese sentido del precepto pueda no ser constitucional (que es la línea de razonamiento de la Sentencia), no es argumento válido para negar de partida el posible sentido normativo aludido, para eludir, atribuyéndole otro, un juicio más preciso o inequívoco sobre su constitucionalidad.

La enunciación como principio de que «la Generalitat es Estado» (descartada por carente de utilidad normativa la interpretación de que se trata de la pura afirmación de que la Generalitat es parte del Estado) sólo tiene sentido si es que se trata de afirmar una condición estatal de la Generalitat no reconducible a la del Estado español, aunque tal afirmación no se haga con paladina claridad sino con una equivocidad que no obstante no puede considerarse inadvertida. Dicho sentido se sitúa en línea contextual con los pasajes analizados del preámbulo y con los arts. 2.4 y 5 del título preliminar, y por tanto es merecedor de la misma calificación atribuible a esos otros preceptos; esto es, la declaración de inconstitucionalidad.

Y otro tanto, y por razones similares de interpretación contextual, puede decirse del principio de bilateralidad, cuya inclusión en el precepto entiendo que alude a un tipo de relación entre entes de similar entidad.

Ha de concluirse así en la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC.

En cualquier caso me resulta inexplicable que lo que en el texto de la Sentencia supone una inequívoca interpretación conforme, no haya llevado a la correspondiente traslación de la misma al fallo, en coherencia con lo que se hace con otras, de mucho menor calado institucional.

10. Por lo que hace al art. 5 creo que la argumentación de la Sentencia concerniente a él es una de las más ilustrativas de la técnica que he rechazado al principio de este Voto, consistente en el uso de la interpretación conforme, para rehacer un precepto, transformándolo en otro, y así, en su nueva reformulación, poder declarar su constitucionalidad.

Cuando el FJ 10 dice respecto al art. 5 que «sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta dispensa», en realidad lo que se hace al enjuiciar la constitucionalidad del precepto es encubrir en el modo potencial lo que debería decirse en presente de indicativo,. Lo que el precepto dice en sus literales términos (y más en el contexto sistemático de tan reiterada cita), es precisamente lo que la Sentencia niega, y precisamente porque eso es lo que dice, el precepto es inconstitucional y nulo.

La deriva argumental de la Sentencia hacia la disposición adicional primera de la Constitución, me parece inadecuada, pues la razón de la inconstitucionalidad radica, no en una hipotética pretensión de equiparación del régimen de los invocados derechos históricos de Cataluña al de los derechos históricos de los territorios forales, equiparación que, en su caso, fuera preciso negar, sino en que los derechos históricos de Cataluña (junto con «sus instituciones seculares y la tradición jurídica catalana») se erigen en fundamento del autogobierno de Cataluña, reproduciendo en el precepto (y por tanto en una norma de indudable carácter dispositivo) lo que se decía en el preámbulo. En la sintaxis del precepto el adverbio «también» carece del referente gramatical que, en su caso, justificase su uso. Pero la incorrección gramatical no supone ausencia de sentido jurídico, que puede buscarse, sin ninguna violencia interpretativa, fuera del precepto, y encontrarse en el primero de los pasajes analizados antes en el apartado 7 de este Voto, cuya incompatibilidad con la Constitución razoné allí. Esa función jurídica de fundamento del autogobierno de Cataluña constituye el centro de gravedad del precepto, y resulta contraria a la Constitución, pues a partir de ella el fundamento de todos los poderes de las Comunidades Autónomas, integradas en la unidad del Estado, en modo alguno puede situarse (ni aun en un orden complementario) fuera de la Constitución misma en derechos o realidades precedentes a ella.

La inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 5 del Estatuto me parecen, frente a la opción interpretativa de la Sentencia, insalvables.

Y de nuevo aquí, situándome en la propia lógica de la Sentencia, me parece inexplicable que si en el párrafo final se vuelve sobre el pasaje del preámbulo alusivo a los derechos históricos, estableciendo para ellos la interpretación conforme adecuada, la misma no haya repercutido en el contenido del fallo.

11. Las mismas razones que expuse en el apartado 9 de este Voto para apartarme del orden sistemático seguido en la Sentencia para el análisis del art. 3.1, me valen ahora para hacer lo propio en el análisis del art. 6, que la Sentencia demora hasta el FJ 14, con lo que, a mi juicio, se diluye un dato valioso en la determinación del sentido del precepto, que creo poder deducir de la colocación sistemática del art. 6 en el título preliminar en inmediata continuidad con preceptos tan significativos como los que le preceden, y que junto con ellos, e iluminados todos con la luz que fluye de los pasajes del preámbulo de tan reiterada cita, componen el conjunto global problemático al que me referí en el apartado 4 de este Voto.

Es indudable que la lengua, a parte de su incuestionable valor como elemento entrañable de la propia identidad de una determinada comunidad de ciudadanos, y como tal merecedora de la protección establecida en el art. 3 de la Constitución, (en función de cuyo valor constituye sin duda uno de los elementos implícitamente considerados en el art. 2 CE de diferenciación entre nacionalidades y regiones), se utiliza en ocasiones como instrumento de construcción nacional, stricto sensu; esto es, como base para reivindicar la condición jurídica de nación para la Comunidad que la habla. Es precisamente en la línea de separación entre una y otra funciones posibles de la lengua en donde, a mi juicio, debe situarse en este caso el centro de gravedad de las dificultades que suscita el art. 6 del Estatuto en su encuadramiento constitucional, si no se olvida el contexto antes referido de dicho artículo.

Comparto la interpretación que da la Sentencia [FJ 14 a)] del sentido normativo del concepto de lengua propia, así como las afirmaciones, para mí muy importantes, de que «la definición del catalán como la lengua propia de Cataluña no puede suponer un desequilibrio del régimen de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano», y de que «toda lengua oficial es por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no puede tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales». Por eso comparto plenamente la declaración de inconstitucionalidad del inciso «y preferente» del art. 6.1.

Mi distanciamiento de la Sentencia en este punto se contrae exclusivamente al hecho de que, incoherentemente a mi juicio, la declaración de inconstitucionalidad no se haya extendido al artículo determinado singular «la», empleado dos veces en el mismo apartado 1 del art. 6, pues considero que el empleo de ese artículo tiene una virtualidad excluyente de otras lenguas en el papel que, por el significado gramatical de dicho artículo, se le asigna al catalán («la lengua de uso normal y preferente…»; «la lengua normalmente utilizada…»). No es, evidentemente, lo mismo decir que «el catalán es lengua de uso normal», y que es «lengua normalmente utilizada» (lo que me resultaría incontrovertible), que decir que es «la lengua…», etc.

El uso del artículo determinado sitúa fuera del ámbito de la normalidad el uso posible de otras lenguas. Y por eso la misma inconstitucionalidad atribuida en la Sentencia al inciso «y preferente» debe extenderse, a mi juicio, al artículo determinado «la». Si no se hace así, puede producirse una situación de inseguridad jurídica, al erradicarse del ordenamiento jurídico un contenido normativo que, sin embargo, podría entenderse que se mantiene en él sobre la base de otros elementos verbales no excluidos (el artículo «la»). En otros términos, se deja imprudentemente abierto un margen para la interpretación de la interpretación.

Creo que para poder sostener, con la contundencia con que se hace en el FJ 14 a) in fine, que «el catalán ha de ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña»; y que «hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza», (afirmaciones que plenamente comparto), es preciso asentar dichas afirmaciones en la eliminación, no sólo del inciso «y preferente»; sino del artículo determinado «la» en los dos incisos en que se usa.

En cuanto a la imposición del deber de conocimiento del catalán a los «ciudadanos de Cataluña», mi distanciamiento de la Sentencia es total.

El enjuiciamiento de ese deber, contenido en el FJ 14 b), adolece, a mi parecer, una vez más, del rechazable uso de la técnica de negar el sentido jurídico del precepto, dándole uno diferente del que permiten sus términos literales, para así salvar su constitucionalidad en una interpretación conforme.

La Sentencia en el pasaje indicado hace un planteamiento inicial adecuado del problema, cuando, después de afirmar que «la imposición estatutaria del deber de conocimiento del catalán (art. 6.2) debe resolverse partiendo de la base de que 'tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad'», se dice que «lo que importa es, sin embargo, si la inexistencia de un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas oficiales distintas del castellano supone la prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es esa una opción abierta al legislador estatuyente y por la que puede legítimamente optarse». Pero creo que la argumentación de la Sentencia se pierde inmediatamente después en una digresión, para mí, inaceptable por distorsionadora, cuando se afirma que «el deber constitucional de conocimiento del castellano … es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra».

Considero que la afirmación que queda transcrita es gravemente errónea. Para mí es distorsionador de partida decir que el deber constitucional de que se trata sea contrapunto de algo. El deber referido lo es, sin más, porque la Constitución lo dice. No veo razón para el uso de la idea de contrapunto de nada; y menos, que éste pueda serlo de una proclamada «facultad del poder público» de utilizar el castellano «como medio de comunicación normal con los ciudadanos». Para el poder público el uso de la lengua oficial en la comunicación con los ciudadanos en modo alguno puede ser, a mi juicio, una facultad sino un deber.

La idea de correlación entre deber del ciudadano y el derecho o facultad del poder público ni es, para mí, aceptable, ni creo que tenga nada que ver con el correcto planteamiento del problema a que antes me referí.

La respuesta adecuada la encuentro, sin embargo, en la afirmación, enunciada más adelante (como se hace en otras ocasiones) en modo condicional, de que «el art. 6.2 sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del conocimiento del castellano».

Como creo que el sentido del precepto es (presente de indicativo) el que se encubre en el modo condicional, la consecuencia para mí no puede ser otra que la de la inconstitucionalidad del deber.

Es oportuno volver aquí al planteamiento inicial de la Sentencia al respecto, transcrito antes, de si la inexistencia de un deber constitucional del conocimiento de las lenguas oficiales distintas del castellano supone una prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o es una opción abierta al legislador estatuyente.

Creo que ese es el planteamiento adecuado, y que como tal debiera haber sido seguido en la Sentencia de una respuesta inmediatamente congruente con él, lo que no se hace.

Para mí no se trata propiamente de una prohibición, sino más bien de la inidoneidad del Estatuto de Autonomía en cuanto fuente del Derecho, que no es una Constitución, para incluir deberes afectantes a una posición sustancial de las personas en cuanto ciudadanos. Y menos, cuando dichos deberes pueden suponer un trato diferencial entre ciudadanos de un mismo Estado por la sola razón de su residencia en un determinado territorio, contra lo dispuesto en el art. 139.1 CE.

Creo que sólo desde la radicalidad de las ideas de Nación y del Estado, y en relación con ellas de la de ciudadano del Estado, tiene explicación que en la norma suprema que los configura como tales puedan imponerse deberes básicos de los ciudadanos (extensibles en términos iguales a todos ellos) de la índole del referido al conocimiento de un idioma; pero, negándose esos elementos de partida (Nación y Estado, y condición de ciudadano diferenciada), y negando el carácter del Estatuto de Autonomía en cuanto Constitución de una Comunidad Autónoma, faltan las bases jurídicas para poder establecer un deber como el que examinamos. En otros términos, y respondiendo al planteamiento de la Sentencia al que doy respuesta: creo que la imposición del deber de conocimiento de un idioma no es una opción abierta al legislador estatuyente.

Negar que se trata de «un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña», y afirmar, por contra, que se trata de «la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1», me parece que es por completo inconciliable con el sentido del precepto, una sustitución del precepto por otro distinto.

12. Acepto la interpretación que se propone (FJ 11) en la Sentencia respecto al sentido de la expresión «ciudadanos de Cataluña» en el art. 7.1 y en otros pasajes del Estatuto (arts. 6.2 y 11.2), no así, por el contrario, la que se da en el enjuiciamiento del art. 8.1, en el FJ 12.

Situado este último precepto en el contexto de tan continua cita, creo que, cuando para calificar los símbolos de Cataluña se utiliza el adjetivo «nacionales», (innecesario por demás si no se quiere introducir con él un novum normativo), dicho adjetivo, correspondiente al sustantivo nación, no puede tener, a mi juicio, otro significado que ahondar en la idea subyacente a otros varios preceptos (arts. 2.4, 3.1, 5 y 6) de la configuración jurídica de Cataluña como nación, que, según se indica en el preámbulo como clave de esa idea, definió como tal el Parlamento de Cataluña.

Por todas las razones expuestas antes al tratar de los pasajes del preámbulo cuestionados y de los artículos precedentes considero que el uso del adjetivo «nacionales» para calificar a los símbolos de Cataluña es inconstitucional.

13. En el análisis de las impugnaciones referentes a diversos preceptos del título I (en el capítulo I, los arts. 15, 20 y 21.1 y 2; en el capítulo III, los arts. 33, 34, 35 y 36; en el capítulo IV, los arts. 37 y 38 y capítulo V, los arts. 41.5, 50.4 y 5 y 52), a las que la Sentencia dedica los FFJJ 16 a 29 inclusive, mi distanciamiento de la misma se basa fundamentalmente en mi distinta concepción respecto de la de aquélla en el tema referente a la extensión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, a lo que aludí en el apartado d) del núm. 3 de este Voto (con referencia en él a mi Voto particular a la STC 247/2007, de 12 de diciembre), mucho más restrictiva la mía, que la que se manifiesta en la Sentencia, y más en concreto en cuanto a la posible inclusión en ellos de declaraciones y regulaciones de deberes y derechos, en cuyo particular la Sentencia (FJ 16, párrafo final) alude a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 13 a 15.

Con tal base de partida me limito con carácter general a remitirme de nuevo a mi referido Voto, rechazando especialmente ahora el planteamiento de la Sentencia, tomado de la STC 247/2007, a mi juicio evasivo, de que los derechos estatutarios no son derechos subjetivos, sino mandatos a los poderes públicos, que operan técnicamente como pautas para el ejercicio de las competencias autonómicas, planteamiento que, si entonces, cuando se razonaba en ella en un plano teórico, casi de pura doctrina, me pareció insostenible, por razones que en mi referido Voto dejé indicadas, me lo parece con más claridad ahora referido al EAC, en que incluso se establece un cauce jurisdiccional para la protección de esos derechos.

Me parece que carece de rigor jurídico una tesis que, en lo esencial, se resume en la idea de que los que en el texto legal se establecen como derechos no lo son.

Parto, por el contrario, de que lo son, porque así se establece en el Estatuto, y se regula incluso un régimen de garantías de los mismos, que llega hasta una vertiente jurisdiccional.

Porque lo son, creo que, salvo los alusivos a la participación en el ámbito político y de la Administración (capítulo II) y los ligados con el régimen de la oficialidad de la lengua catalana (capítulo III), éstos sí incluibles en el contenido posible del Estatuto, en mi concepción del mismo los demás no tienen cabida en él, consideración que me basta para sostener, frente a los razonamientos alusivos a los arts. 15, 20 y 21.1 y 2 (FFJJ 18, 19 y 20), que la inclusión de tales artículos en el Estatuto, y por ello dichos artículos, son inconstitucionales y nulos.

14. De los fundamentos jurídicos de la Sentencia relativos a los «derechos y deberes lingüísticos», mi distanciamiento se limita en exclusiva a lo atinente a los apartados 3, 4 y 5 del art. 33 (FJ 21) y 34 (FJ 22), sin perjuicio de que además me parezca oportuno hacer alguna observación complementaria respecto al fundamento jurídico alusivo al art. 35 (FJ 24).

a) Respecto de los apartados 3, 4 y 5 del art. 33 es mi concepción ya referida sobre el contenido posible de los Estatutos la que me lleva, en contra del criterio de la Sentencia, a pronunciarme por su inconstitucionalidad y nulidad, pues en dichos apartados, a mi juicio, el Estatuto se excede de su ámbito propio para invadir áreas correspondientes a la regulación de las instituciones del Estado, con el agravante, en el caso de la alusión a los Magistrados en el apartado 3, de que además el área invadida es la de la reserva constitucional a la LOPJ.

Creo que el campo de la regulación posible de la oficialidad de la lengua en los Estatutos de Autonomía se agota en este caso con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 33, sin que de ahí, en mi opinión, pueda introducirse el Estatuto en las regulaciones que corresponden al régimen de instituciones, organismos o funcionarios del Estado.

No me sirve de excusa, para minimizar el significado normativo de los apartados 3 y 5, la remisión que en cada uno de ellos se hace a «la forma establecida en las leyes», en el primero, y al «procedimiento establecido por la legislación correspondiente», en el segundo, criterio atenuatorio utilizado por la Sentencia en el enjuiciamiento de otros muchos en los que se contienen similares remisiones (entre otras, como veremos de inmediato, al enjuiciar el art. 34).

Debo señalar al respecto que, a mi juicio, cuando en el Estatuto de Autonomía se establece un determinado mandato normativo, la existencia jurídica como tal de dicho mandato no está condicionada por la regulación que del mismo pueda, o deba, hacerse en las normas a las que remiten los preceptos en los que se establece. Dada la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes, el respeto de esos mandatos viene ya impuesto a las normas a las que el Estatuto remite, de modo que en los extremos concernidos por dichos mandatos el Estatuto de Autonomía es condición de validez de las normas a las que se remiten.

En otros términos, las normas remitidas no son condición de la validez de la norma de remisión, sino que la validez de ésta es condicionante de la de las normas remitidas.

b) Por lo que hace al art. 34 (FJ 22) la Sentencia incide en el criterio que acabo de rechazar (y que aquí de nuevo rechazo) de centrar en la remisión a «los términos establecidos en la ley», la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística, que en dicho precepto se impone.

Creo que el ámbito de la oficialidad de la lengua se debe referir al de la actuación de los órganos del poder público, al de las relaciones de éstos entre sí y con los ciudadanos; pero no al de las relaciones inter privatos, en las que debe operar, en cuanto al uso del idioma, un

principio de libertad, que tiene su base, a mi juicio, en los arts. 10.1 y 20.1 a) CE, (que creo que debe comprender no sólo el contenido de lo expresado sino el vehículo de la expresión). Como lo creo así, el precepto estimo que debe declararse inconstitucional.

El derecho de opción lingüística, derecho de los ciudadanos, que respecto de los poderes públicos se regula en el art. 33. 1 y 2, tiene como correlato el deber de dichos poderes públicos de utilizar la lengua oficial por la que aquéllos hayan optado en sus relaciones con esos poderes, deber que tiene su base constitucional en la proclamación de tal lengua como oficial. Pero en las relaciones inter privatos no se da la correlación entre el derecho de uno de los interlocutores y un deber del otro, pues no existe base constitucional para la imposición de ese eventual deber.

La Sentencia dice, correctamente, a mi juicio, que «el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos».

No alcanzo a comprender cómo, dicho eso, que plenamente comparto, pueda establecerse a modo de conclusión la de que «por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos».

El precepto dice lo que dice, y por ello el «no cabe entender» me parece que lo distorsiona. Lo que no cabe es que el precepto disponga lo que dispone; y en la medida en que lo hace, debe declararse inconstitucional y nulo. Lo que no cabe, es entenderlo de modo contrario a su sentido para salvar su constitucionalidad.

La argumentación de la Sentencia sobre el art. 34 la encuentro artificiosa en su inicio y contradictoria en su final.

c) Y en cuanto a la preanunciada observación complementaria respecto al fundamento alusivo al art. 35 (FJ 24) me limito a expresar mi plena conformidad con él, y a añadir, no obstante, que para que la rotunda claridad de la interpretación que se propone no tenga dificultades, resultaría necesario haber expulsado previamente del art. 6.1 el artículo determinado «la», según en su momento razoné. Sin ello advierto la existencia de una cierta tensión dialéctica, susceptible de generar inseguridad jurídica, entre la existencia en el ordenamiento jurídico de un precepto (art. 6.1), en el que se dice que el catalán es «la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza», y el de otro (el art. 35.1 y 2), en el que, sin citar el castellano, sino exclusivamente el catalán, se interpreta en el sentido de que es condición de su validez la de que «el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del art. 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisible voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano».

Creo que sólo eliminando en el art. 6.1 el artículo determinado «la» (lo que no hace la Sentencia) y no sólo el inciso «y preferente», el contenido del FJ 24 tiene un asidero incontrovertible.

15. En cuanto a mi distanciamiento de la Sentencia en la fundamentación, y conclusiones de ella derivadas, relativas a las impugnaciones de preceptos de los capítulos IV (Garantías de los derechos estatutarios) (FFJJ 26 y 27) y capítulo V (Principios rectores) (FJ 28 y 29) del título I, se basa en una misma razón: mi concepción, ya referida, sobre los límites del contenido posible de un Estatuto de Autonomía.

a) A partir de ella, su derivación lógica me lleva a estimar que, negada por mí la posibilidad de inclusión en los Estatutos de Autonomía de derechos y deberes de los ciudadanos en cuanto tales (lo que refiero al contenido de los incluidos en el capítulo I del título I, no así los de los capítulos II y III), falta una parte importante del presupuesto de los mandatos y vinculaciones contenidos en los arts. 37 y 38.1, que sólo pueden considerarse constitucionalmente válidos en su referencia exclusiva a los derechos de los capítulos II y III, consideración global que particularizo en cuanto a lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 del art. 37, y en el 1 del art. 38.

A su vez, la referencia en el apartado 1 del art. 37 al art. 33 debe limitarse en su alcance a sólo lo que en ese precepto (esto es, a los apartados 1 y 2, no a los restantes) he considerado válido, y no a los apartados cuya nulidad he sostenido en su momento.

Sólo con esas limitaciones considero que el art. 37, en los apartados referidos (1, 2 y 3), y el 38 en el apartado primero pueden ser considerados constitucionales, no en cuanto exceden de dichos límites.

Finalmente, en cuanto al art. 38, apartado 2 su exceso en cuanto al contenido posible de los Estatutos de Autonomía, según mi concepción al respecto, consiste en que invade un espacio constitucionalmente reservado a la LOPJ, al asignar competencias al TSJ de Cataluña, que es un órgano del Estado, y no de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La argumentación de la Sentencia en este punto utiliza el expediente de vaciar la imperatividad indiscutible del precepto, trasladándola a las leyes a las que el mismo remite, criterio que ya antes he rechazado.

b) Y en lo relativo a las impugnaciones de preceptos del capítulo V considero que lo dispuesto en el art. 41.5 no tiene que ver propiamente con ninguna exigencia técnica del funcionamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, ni puede incluirse en el ámbito que, aun desde una concepción más amplia que la mía, se acotaba en nuestra STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12, al que en este particular se refiere el FJ 4 de la actual Sentencia, pues no veo que del art. 41.5 pueda decirse que es un contenido que «aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión en las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de la Comunidad Autónoma».

No veo que ese tipo de conexión con regulaciones previstas en la Constitución en lugares distintos del art. 147.2 CE, o con las competencias asumidas en el Estatuto en el marco de este precepto constitucional, pueda atribuirse a la regulación establecida en el art. 41.5, que lo que hace en realidad es establecer para las mujeres de Cataluña, exclusivamente en su condición de tales, una exigencia que, en su caso, sólo podría establecerse para todas las españolas, y no para las de una determinada Comunidad Autónoma. El precepto, por tanto, debe declararse inconstitucional y nulo.

16. En lo referente a los fundamentos en los que se enjuician las impugnaciones de artículos contenidos en el título II del EAC (FFJ 30 a 41 inclusive), mi disentimiento de la Sentencia se contrae a dos puntos: el relacionado con el art. 80. 3 (FJ 34) y el relativo a los arts. 83.1, 90 y 91 (FFJJ 39 a 41 inclusive).

a) Respecto al art. 80.3 la interpretación conforme que se expone en la Sentencia no me resulta compartible, y no veo otra solución que la declaración de inconstitucionalidad.

La interpretación del texto de la Sentencia, al circunscribir el mandato cuestionado a solo la Sindicatura y no al Tribunal de Cuentas, creo que altera y desvirtúa sustancialmente el sentido del precepto, atribuyéndole uno contrario al de sus términos literales, y transformándolo así en otro, con desbordamiento de los límites de la interpretación conforme.

El adecuado a los términos literales es, creo, el que el texto de la Sentencia enuncia en modo condicional, para aludir a una dificultad que me resulta insalvable, si en vez del modo condicional, se usase, como creo que corresponde al caso, el presente de indicativo.

Al decir el precepto lo que dice, y no lo que la Sentencia le hace decir, considero que desde el Estatuto se están introduciendo mandatos dirigidos a una institución u órgano del Estado, invadiendo el área constitucionalmente reservada a otra Ley Orgánica específica, la reguladora del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE), lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto.

En todo caso, y aun en el negado de que fuese aceptable esa interpretación tan incisiva como la que en la Sentencia se efectúa, lo obligado (de nuevo) sería llevarla al fallo, según se hace con otras. Lo contrario, aquí como en otros casos ya referidos, supone una incoherencia en la fijación de los efectos de las distintas interpretaciones conformes.

b) El otro extremo de mi disentimiento es el relativo al enjuiciamiento de los arts. 83.1, 90 y 91.

Sobre este particular, volviendo aquí en este caso concreto a la observación que con carácter general exponía en los párrafos finales del apartado 2 de este Voto, me parece que resultará difícilmente comprensible para cualquier lector la negación de que en los preceptos referidos no deba verse la supresión en Cataluña de la provincia y su sustitución por la veguería. Peculiaridad altamente significativa si además la misma se encuadra en el foco que respecto de todas las partes del Estatuto son susceptibles de proyectar su preámbulo y título preliminar.

Creo que del silenciamiento de la provincia en cuanto elemento de la organización territorial básica de Cataluña (art. 83.1 EAC) y de la definición de la veguería y de su cometido (art. 90.1 EAC), que coincide («el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación») con el de la definición de la provincia (art. 141.1 CE), se deduce, a mi juicio, con la claridad de lo obvio que en el Estatuto de Autonomía de Cataluña desaparecen las provincias y se sustituyen por las veguerías. En otros términos, la organización territorial del Estado no tiene continuidad estricta en Cataluña.

Negarlo, como se hace en los FFJJ 39 a 41, me parece que no se adecua al grave problema constitucional suscitado, por su contradicción con lo dispuesto en los arts. 138 y 141 CE.

A mi parecer el art. 137 CE, aun referido inmediatamente a la organización territorial del Estado, debe extender sus efectos respecto a la de «las Comunidades Autónomas que se constituyan» (entes que además tienen como bases de partida las provincias –art. 143.1 CE–). Siendo partes éstas de la estructura territorial del Estado, en los espacios geográficos del mismo ocupados por dichas partes, «las Comunidades Autónomas», la estructura de la organización territorial de esas partes no puede ser discontinua de la estructura del todo estatal sino coextensa con ella. Por ello considero que la estructura de la «organización territorial básica» de Cataluña (art. 83.1 EAC), para acomodarse a la que para el Estado (del que la Comunidad Autónoma es parte) establece el art. 137 CE, debe incluir a las provincias, lo que el art. 83.1 EAC no hace, y de ahí, a mi juicio, su contradicción con dicho precepto constitucional, lo que debe determinar su inconstitucionalidad y nulidad, inconstitucionalidad que lógicamente arrastra la de los arts. 90 y 91 EAC.

La alternativa de interpretación con que se cierra el FJ 39 (denominación de la provincia en Cataluña o nuevo ente local) me parece artificiosa y falta de realismo.

En cualquier caso, la consecuencia respectiva de cada uno de los términos de la alternativa, para que resultase coherente con su base de partida, debería conducir, si se tratase del simple cambio de denominación de la provincia en Cataluña, (lo que no sería tan simple, pues la denominación que la Constitución da a unos entes integrantes de su organización estructural supone un elemento de identidad que creo que no admite su cambio por normas infraconstitucionales), a la declaración de inconstitucionalidad del art. 91.4 inciso primero; y si de un nuevo ente local de Cataluña, a la declaración de inconstitucionalidad del art. 91.3, pues el órgano de gobierno de un ente (la provincia) no puede ser sustituido por el órgano de gobierno de un ente diferente (la veguería).

No es, evidentemente, igual el que sobre la base de la subsistencia inalterada del ente provincia su órgano de gobierno (la diputación) pueda ser sustituido por otro, (posibilidad prevista en el art. 141.2 CE inciso final), que, dados dos entes distintos (provincia y veguería, y distintos, aunque teóricamente el espacio geográfico de ambos coincidiese), el órgano de gobierno de uno (provincia) pueda ser sustituido por el del otro (veguería).

La lectura del FJ 41 de la Sentencia conduce a la conclusión, para mí inaceptable, de que el Tribunal Constitucional elude pronunciarse sobre qué sea la veguería, con la afirmación evasiva de que «será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una entidad local o una nueva denominación de la provincia», con lo que se deja abierto un amplio y preocupante espacio de inseguridad jurídica en una cuestión de tan enorme transcendencia como es la de la estructura territorial del Estado y sus partes.

17. Mis discrepancias con los fundamentos alusivos a las impugnaciones de preceptos contenidos en el título III (Del Poder Judicial en Cataluña) (FFJJ 42 a 55 inclusive), que son radicales, se sustentan en dos claves conceptuales ya utilizadas en casos anteriores: mi discrepante visión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, que creo que no puede extenderse a la regulación de aspectos relativos a instituciones u órganos del Estado, y mi concepción del alcance de las reservas constitucionales de materias a leyes orgánicas específicas, en este caso la LOPJ, claves conceptuales de las cuales en realidad la segunda supone una manifestación reforzada de la primera.

A mi juicio la intromisión de los Estatutos de Autonomía en áreas materiales en las que no pueden entrar por alguna de las dos razones referidas implica la inconstitucionalidad de los preceptos en que ello ocurra y su consecuente nulidad.

Mi posición en este particular es terminantemente opuesta a la doctrina de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en la que para los casos de intromisiones de un Estatuto de Autonomía en áreas constitucionalmente reservadas a otras leyes orgánicas, se introdujo (como novedad hasta ese momento del más hondo calado) la distinción entre validez y eficacia, entendiendo que los preceptos estatutarios en que pueda producirse ese fenómeno invasivo son ineficaces; pero no inválidos. Para mí en esos casos la inconstitucionalidad y nulidad me parecen insoslayables.

Me remito al respecto a mi Voto particular a dicha STC 247/2007, y a él remito al lector, para no reiterar ahora lo que ya tengo dicho.

Es cierto que en los fundamentos a que ahora me estoy refiriendo la Sentencia no trae a colación la doctrina aludida de esa Sentencia (lo que, dicho sea de paso, permite plantearse si subyace a ese silencio un propósito de rectificación de la misma, o al menos de abandono); pero el vaciamiento de la imperatividad eficiente de muchos preceptos, que aprecio en muchas ocasiones al enjuiciar varios preceptos, por las remisiones contenidas en ellos a la LOPJ, me hace sospechar si, al menos en un plano subyacente, los efectos de esa doctrina, por mí rechazada, puedan haber operado implícitamente en la adopción de las decisiones a las que se llega en la actual Sentencia.

Reitero aquí la observación que hacía en el apartado 14 de este Voto sobre el carácter condicionante del Estatuto respecto de las normas remitidas, y no condicionado en su imperatividad por ellas, con lo que no puedo compartir ese criterio de vaciamiento de la imperatividad eficiente de los preceptos en que se contengan tales remisiones.

Cuando se proclama, como se hace en el FJ 42 de la Sentencia, una doctrina tan esclarecedora y brillante, (que comparto plenamente), sobre el significado de la unidad del Poder Judicial en la caracterización del Estado de las Autonomías, me sorprende cómo a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados del título III, empezando por el de su art. 95, se puede desembocar en los niveles de tolerancia en que se incurre al pronunciarse sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Aun partiendo de la aceptación del concepto de la administración de la Administración de Justicia, como diferente de la Administración de Justicia, stricto sensu, en cuanto posible base de atribuciones competenciales a la Comunidad Autónoma (concepto diferencial no compartido por mí, como tengo expresado en el Voto particular a la STC 105/2000, de 13 de abril –«Boletín Oficial del Estado» núm. 119, de 18 de mayo –, al que desde aquí me remito, pero cuya aceptación final no cuestiono ahora) no está de más en este lugar llamar la atención sobre cómo de una idea vaga, jurisprudencialmente construida por vía de interpretación conforme, se salta en el Estatuto a la inclusión de un título, como el que ahora nos ocupa, nada menos que «Del Poder Judicial en Cataluña». En una reflexión histórica inmediata creo que el referido salto debiera hacer pensar al Tribunal sobre los resultados a lo que conducen a veces a lo largo del tiempo las interpretaciones conformes mediante las que, atenuando el rigor del discurso jurídico, se acepta rebajar la claridad de los límites entre lo que constitucionalmente debe corresponder en todo caso al Estado y lo que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas.

La aplicación de los planteamientos que acabo de exponer me lleva a considerar inconstitucional y nulo el art. 95, en todos sus apartados (incluido el apartado 3, no impugnado por conexión o consecuencia –art. 39.1 LOTC–), por invasión en él de la reserva constitucional del art. 122.1 LOPJ, con lo que me aparto de la tesis de los FFJJ 43, 44 y 45 de la Sentencia.

La misma apreciación de inconstitucionalidad y nulidad es extensible, a mi juicio, al art. 96, por incluir regulación a órganos del Estado no de la Comunidad Autónoma, apartándome así de los razonamientos al respecto del FJ 46 de la Sentencia.

Otro tanto en cuanto al art. 97, respecto al que comparto en este caso el razonamiento del FJ 47 de la Sentencia y la conclusión a que en él se llega, con la extensión de la inconstitucionalidad, por conexión o consecuencia, a los arts. 98.3 y 100.1 no impugnados.

Pero no puedo compartir dentro de ese fundamento jurídico la salvedad que se hace en el párrafo antepenúltimo, según la cual «la impropiedad constitucional de un órgano autonómico calificado en los términos del art. 97 no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión».

Si el concreto órgano establecido en el art. 97 EAC es el que es (y no otro que, en su caso, hubiera podido ser), no me parece correcto que al tiempo que se declara su inconstitucionalidad se pretenda salvar la constitucionalidad posible de un órgano diferente, que el Estatuto no ha creado en este caso.

Hacerlo así me parece una especie de juicio preventivo de constitucionalidad, que es, a mi juicio, tan rechazable como los juicios preventivos de inconstitucionalidad.

En realidad de lo que se trata con tal recurso dialéctico es de salvar determinados contenidos de los artículos siguientes, sobre la base irreal de considerarlos referidos, no al órgano concreto al que el EAC los refiere, sino a otro órgano hipotético.

Frente a lo que se dice en los FFJJ 48 y 49 y a los distingos y matizaciones que en ellos se hacen, considero que, declarada la inconstitucionalidad del órgano creado en el art. 97, deben caer por lógica consecuencia la regulación de todas las competencias atribuidas a ese órgano y la de su composición (y no solo un particular de ésta), pues me parece artificioso en grado sumo la posible existencia de unas competencias sin sujeto y de una composición de un órgano sin órgano.

Comparto la fundamentación y conclusiones alusivas al art. 101 del FJ 50, no así las referentes a los arts. 102, 103 y 105, contenidos en los FFJJ 51, 52 y 53, artículos que considero invasivos de la reserva constitucional de la LOPJ, y por tanto inconstitucionales y nulos.

Comparto el FJ 54, y la consecuente declaración de constitucionalidad del art. 106, y por último disiento del FJ 55, y considero que las alusiones, no a la demarcación, (que no me plantean dificultad en cuanto a su constitucionalidad, dado lo dispuesto en el art. 152.1 CE, párrafo 2), sino a la planta judicial contenidos en los apartados 1 y 2 del art. 107, como la potestad atribuida a la Generalitat de crear Secciones y Juzgados, que son parte de la planta judicial, deben declararse inconstitucionales y nulas.

18. Respecto de los fundamentos jurídicos en los que se enjuician los preceptos recurridos incluidos en el título IV («De las competencias»), FFJJ 56 a 109 inclusive, las razones de mi distanciamiento de la Sentencia trataré de ordenarlas en bloques conceptuales globalizados, sin perjuicio de descender en ocasiones a análisis más individualizados del enjuiciamiento de determinados preceptos.

Parto de la diferenciación sistemática de los dos capítulos del título IV, sistematizando mi Voto en sendos apartados referidos a cada uno de ellos, comenzando en éste por el capítulo I («Tipología de las competencias»).

A) Discrepo de las consideraciones de la Sentencia relativas a la significación jurídica de los arts. 110, 111 y 112 en su consideración conjunta (FFJJ 57 y 58), en las que por una parte aprecio una cierta falta de coherencia, y por otra una desvirtuación de su significado jurídico, para mí no compartible.

La lectura de los FFJJ 57 y 58 induce a pensar que en ellos se sientan las bases para la declaración de inconstitucionalidad de dichos tres preceptos por su sentido de interpretaciones abstractas de conceptos constitucionales, y por situarse en el lugar que constitucionalmente corresponde al Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución. No obstante la argumentación referida no desemboca en esa conclusión, de ahí mi apreciación de su falta de coherencia.

Se llega a decir que «los arts. 110, 111 y 112 no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña». Pero esa afirmación de que los preceptos citados «no pretenden…etc.» me parece un tanto precipitada, pues echo de menos un argumento demostrativo de que en efecto sea así. En vez de ello lo que hace la Sentencia, a mi juicio, es desvirtuar el significado jurídico ordenador de los preceptos, a base de convertirlos en una mera descripción sistematizada de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que, (si he comprendido bien), concluye negando que esa descripción sistematizada pueda ser vinculante para el Tribunal Constitucional. Creo que a ello equivale la proclamación con la que se concluye el FJ 58: «sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados».

A mi juicio lo que en otro tiempo fue doctrina, como tal revisable por el Tribunal, ha pasado a convertirse en los arts. 110, 111 y 112 en auténticas normas legales, que, a menos que se expulsen del ordenamiento jurídico mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad, no pueden ser desconocidas por el Tribunal Constitucional con doctrinas no respetuosas con el contenido de dichas normas.

El expediente dialéctico consistente en decir en definitiva (aun sin decirlo del modo paladino con que aquí lo digo) que los preceptos no son propiamente normas jurídicas, sino descripción sistematizada de la doctrina del Tribunal, me resulta un modo de argumentar que no puedo compartir.

Creo (aunque no sin grandes dudas, y sin alcanzar un nivel de certeza que, en su caso, me debería llevar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad) que los preceptos sobre los que discurro no son interpretaciones abstractas de conceptos o categorías constitucionales, en cuyo caso serían inconstitucionales, sino definición sistematizadora y globalizada de las funciones comprendidas en las concretas competencias asumidas por la Generalitat en el Estatuto. En otros términos, puedo considerar que no se trata de definición interpretativa de unos conceptos constitucionales, sino, en su caso, (si es que fueran tales definiciones interpretativas), de conceptos estatutarios, y claves de ordenación de las competencias de la Generalitat. Considerados así, no creo que los preceptos que aquí examino adolezcan del vicio que les sería atribuible, si se refirieran a conceptos o categorías constitucionales.

Ello sentado, la cuestión a decidir es, para mí, si el contenido concreto de cada precepto (y no su categorización común) entra o no en colisión con los preceptos constitucionales reguladores de las competencias del Estado.

B) Sobre el particular acepto la constitucionalidad del art. 110 en la interpretación que se propone en el FJ 59 de la Sentencia, aunque la argumentación empleada me resulte en algún extremo discutible. Pero por mi parte considero que el adverbio «únicamente», analizado en el FJ 59, que en sí mismo y en su generalidad no me resulta cuestionable, cuando debe desplegar su virtualidad es en cuanto clave de interpretación de los múltiples preceptos del capítulo II en los que, encabezando la descripción de competencias asumidas por la Generalitat, se utiliza el adjetivo «exclusiva», reforzado en múltiples ocasiones por la expresión «que en todo caso incluye» o similar. Tales expresiones no siempre se refieren a materias que en su totalidad sean constitucionalmente susceptibles de ser atribuidas a la competencia de la Generalitat. Si así fuera siempre, como por ejemplo ocurre con el art. 117.1, el precepto no me resultaría constitucionalmente cuestionable. Ocurre, sin embargo, que en muchos preceptos se refieren a materias en las que constitucionalmente tiene competencia de bases o legislación básica el Estado, y con cuyos preceptos (aunque se incluyan cláusulas de proclamado respeto de los correspondientes preceptos constitucionales reguladores de la competencia del Estado) se acotan dentro del marco genérico de dichas materias áreas competenciales concretas más individualizadas atribuidas a la competencia de la Generalitat. Tal acotamiento a su vez en la sistemática total de los arts. 110 y 111 EAC tiene su base en la limitación producida en el alcance posible de las bases por el art. 111, al que de inmediato me referiré.

En esos últimos casos creo que con la referida clave interpretativa del art. 110 puede atribuirse al adjetivo «exclusiva» y a la expresión «en todo caso incluye» un efecto de cierre al Estado del ejercicio de las competencias que le correspondan en esas mismas materias, pues tal es el efecto atribuible a la expresión del art. 110 de que «corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones».

Será en tales casos, cuando, dado lo que se dice con carácter general en esa clave de ordenación del sistema que supone el art. 110 EAC, deberá decidirse en concreto la constitucionalidad o no de los preceptos en que se proyecte. Lo que no me resulta adecuado es dar a lo que he calificado como clave de interpretación una interpretación forzada respecto al sentido del adverbio «únicamente», que, a su vez, conduzca a interpretaciones asimismo forzadas de los preceptos en que deba proyectarse.

C) Comparto la declaración de inconstitucionalidad del inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto», del art. 111, que se razona en el FJ 60. Si bien debo señalar que la declaración de inconstitucionalidad transciende de ese precepto a la posible proyección del mismo en otros muchos, en los que en conjunción con el art. 110 se produce el cierre del Estado al posible ejercicio de sus competencias en las áreas acotadas con la cobertura del adjetivo «exclusiva», y el complemento de la expresión «en todo caso incluye» o similar.

Pero discrepo de la interpretación en el FJ 61 del art. 112.

A mi juicio, la inclusión de la potestad reglamentaria en ese artículo, regulador de las «competencias ejecutivas», es inconstitucional y nula, pues tal potestad es netamente una potestad normativa, insusceptible de ser incluida en las competencias ejecutivas.

La interpretación que se propone en el FJ 61, párrafo final, no me resulta compartible. En el precepto se distingue, a mi juicio, con perfecta claridad entre dos contenidos: el alusivo a «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado»; y el alusivo a («así como») «la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública». La interpretación que comento, y que rechazo, implica vaciar el primero de los contenidos en el segundo, negándole así virtualidad. Una vez más se convierte un precepto de sentido inequívoco en otro diferente.

Considero por ello que el inciso «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado» debe declararse inconstitucional y nulo.

D) Finalmente discrepo de la interpretación conforme que se da al art. 114.5 EAC (FJ 62), pues considero que las competencias exclusivas del Estado no pueden estar mediatizadas por ningún tipo de intervención en ellas, o de participación en ellas de una Comunidad Autónoma, y que en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado (en este caso el de la que le atribuye el art. 149.1.13 y 14 CE) el establecimiento de este tipo de intervenciones o participaciones en un Estatuto de Autonomía no es respetuoso con el principio de exclusividad, por lo que el precepto debe declararse inconstitucional y nulo.

No puedo aceptar la apelación a la cooperación, a que se acude como recurso argumental en el enjuiciamiento del art. 114.5 (y que se reitera luego en el enjuiciamiento de otros muchos preceptos ulteriores), pues sin negar que en un Estado complejo tal técnica puede ser necesaria, creo que debe tener en su base de partida la previa titularidad de las competencias de los entes públicos llamados a cooperar o colaborar en el ejercicio de las mismas; pero no me resulta aceptable que la cooperación o la colaboración (a menos que la Constitución lo disponga) pueda operar como título válido de atribución de competencias a quien constitucionalmente no pueden corresponder, por haberle sido reservada en exclusiva al Estado la competencia de que se trate.

No me resulta tampoco compartible la explicación (que de igual modo se reitera al enjuiciar participaciones de similar entidad establecidas entre otros varios preceptos recurridos) de que en definitiva el Estado conserva en todo caso su facultad decisoria, pues creo que la reserva de la exclusividad no puede contraerse sólo al momento decisorio, sino que es extensible a todo el espacio lógico del ejercicio de la competencia exclusiva, que a la vez que es positivamente atribución de competencia, debe ser negativamente exclusión de que en el área de la exclusividad pueda penetrar nadie distinto de su titular.

Cosa diferente es que con plena disponibilidad de su competencia el titular pueda, si así lo considera conveniente, abrir vías de colaboración y de participación de quienes, en su caso, pudieran resultar afectados por su ejercicio; pero eso es distinto de que un Estatuto de Autonomía, con la rigidez que es propia a tal tipo de fuente de Derecho, respecto de la que no cabe la disponibilidad unilateral del Estado para su posible modificación, invada el ámbito de la competencia exclusiva del Estado, atribuyendo en él ningún tipo de competencia a una Comunidad Autónoma, por muy liviana que pueda ser esa competencia, que en cualquier caso supondría para el Estado, titular de la competencia exclusiva, una limitación que en adelante deberá respetar.

No me vale la negación de la virtualidad jurídica del precepto por la remisión en él a los términos que disponga la normativa del Estado, (argumento reiterado en relación con otros muchos preceptos anteriores y posteriores), pues, como ya he razonado en otro lugar anterior, en el precepto remitente no está condicionada la imperatividad eficiente de su mandato por la norma a la que se remite, sino que es condicionante de la validez de la norma remitida.

Por último, no me resulta compartible el argumento alusivo al interés de la Comunidad Autónoma en la participación y la repercusión en posibles competencias de la misma (argumento asimismo reiterado al enjuiciar otros preceptos), pues sobre la base de partida de que el ámbito territorial de ejercicio de las competencias del Estado no es diferente, sino coextenso en su espacio con el ámbito territorial de ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, por principio el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado siempre provocará efectos sobre la Comunidad Autónoma, lo que no es óbice para que la competencia correspondiente haya sido atribuida por la Constitución al Estado y no a la Comunidad Autónoma. En otros términos, el eventual interés de la Comunidad Autónoma no es algo marginal al ejercicio de la competencia exclusiva del Estado, cuya dinámica permita modular esa exclusividad.

19. Por lo que hace a las numerosas impugnaciones de preceptos del capítulo II del título V, a las que se refieren los FFJJ 64 a 109 inclusive, la Sentencia tan solo declara la inconstitucionalidad de sendos incisos de similar contenidos de los arts. 120 y 126 (inmediatamente relacionados con la declaración de inconstitucionalidad del inciso correspondiente del art. 111), y realiza una interpretación conforme de los arts. 122 y 127.3, 129 y 138.

Aceptando esas concretas declaraciones de inconstitucionalidad y de las interpretaciones conformes de los arts. 122 y 127.3, mis discrepancias en lo demás abarcan a muchísimos más preceptos que los citados, cuya constitucionalidad salva la Sentencia, y que, a mi juicio, debieran declararse (los artículos, o concretos incisos de los mismos) inconstitucionales.

Aparte de preceptos respecto de los que mi discrepancia será objeto de un tratamiento singularizado, en lo que me detendré más adelante, el hecho de que reproches de igual entidad se dirijan con reiteración a múltiples preceptos, y que a su vez las argumentaciones de rechazo sean igualmente muy similares, me permiten globalizar mi respuesta en bloques conceptuales, como al principio del apartado 18 anuncié.

A) El primer bloque conceptual debe referirse a las reiteradas participaciones de la Generalitat en competencias que constitucionalmente están atribuidas al Estado como competencias exclusivas (vgr. art. 117.3).

Al razonar antes en 18 D) mi discrepancia de la Sentencia respecto a los argumentos referidos al art. 114.5, quedaron expuestas las razones de mi rechazo a los argumentos reiterados con los que se justifica en la Sentencia la constitucionalidad de los preceptos en que se produce ese tipo de participaciones. Reiterándome ahora en ellos por simple remisión a lo expuesto en 18 D), creo que debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos o incisos: art. 117.2 EAC, en el inciso a «obras de interés general», por vulneración del art. 149.1.24 CE; art. 117.3, inciso primero, 4 y 5, por vulneración del art. 149.1.22 CE; art. 118. 1 b), por vulneración del art. 149.1.13 y 14 CE; art. 125.3, por vulneración del art. 149.1.10 CE; art. 129, por vulneración del art. 149.1.8 CE; art. 133.2 y 3, por vulneración del art. 149.1.22 CE; art. 135.2, por vulneración del art. 149.1.31 CE; art. 138, por vulneración del art. 149.1.2 CE (después se abundará sobre el art. 138); art. 140.2, por vulneración del art. 149.1.21 CE; art. 140.3 y 4, por vulneración del art. 149.1.20 CE; art. 140.5, en el inciso referente a la «participación y gestión del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal», y 6 en el inciso «la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal», por vulneración del art. 149.1.21 CE; art. 140.7, por vulneración del art. 149.1.21 CE.; art. 144.5, por vulneración del art. 149.1.20 CE; art. 148.2, por vulneración del art. 149.1.24 CE; art. 149.2, 3 b) en el inciso «y en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar», y 4, por vulneración del art. 149.1.24 CE; art. 166. 3 b), por vulneración del art. 149.1.6 CE; art. 169.3, por vulneración del art. 149.1.21 CE; y art. 170.1 d), inciso «regulación», por vulneración del art. 149.1.7 CE.

B) El segundo bloque conceptual se refiere al alcance del concepto «competencia exclusiva» de la Generalitat en el nuevo sistema regulado por el Estatuto de Autonomía.

En él es clave del sistema la definición, novedosa, del art. 110 EAC con el alcance que ya se indicó en el apartado 18 B) anterior. La consecuencia a que conduce esa obligada clave será la de que, si, dada esa definición, se emplea esa calificación de la competencia en una materia en la que con arreglo a la Constitución el Estado, en el distinto nivel que corresponda, tenga una competencia compartida con la Generalitat, tal calificación de exclusividad deberá considerarse inconstitucional y nula, en cuanto significa de cláusula de cierre de las competencias del Estado, según he razonado en dicho apartado anterior.

En materias de competencia compartida el ámbito de la asumible por una Comunidad Autónoma está siempre condicionado (y no bloqueado rígidamente por un Estatuto de Autonomía) por el espacio que puede llegar a ocupar en cada momento el ejercicio constitucional de sus competencias por el Estado. Otra cosa será el cuestionamiento posible del ejercicio de esa competencia, a resolver, en su caso, por este Tribunal. Bloquear apriorísticamente ese espacio desde un Estatuto de Autonomía supone un cambio significativo del sistema constitucional de distribución de competencias, que es constitucionalmente inaceptable.

El empleo complementario de la expresión «en todo caso incluye», o similar, puede tener un sentido equívoco, precisable en línea de constitucionalidad mediante una interpretación conforme.

Pero me parece que dada la técnica utilizada en la Sentencia, la interpretación conforme de esa expresión, fijada en el FJ 64 de la Sentencia, con precisa referencia en él a los preceptos en que se utiliza, debiera haberse llevado al fallo. Lo contrario abre un indudable espacio de inseguridad jurídica, que la Sentencia debiera haber dejado cerrado.

Al respecto no me parece constitucionalmente reprochable, sin perjuicio de su tediosa inutilidad, que simplemente pueda significar un modo de sistematizar una descripción de funciones agrupadas, desmenuzada hasta la saciedad. Sería sin embargo constitucionalmente inadmisible, (y de ahí la interpretación conforme de rechazo de ese posible sentido) como locución de refuerzo del cierre a las competencias del Estado en las áreas acotadas, cierre que se produciría mediante la trilogía conceptual integrada por la definición del art. 110, la calificación de la competencia como exclusiva y el acotamiento producido por la expresión «incluye en todo caso» o similar.

La argumentación que acabo de exponer no creo que pueda ser cuestionada sobre la base de la copiosa doctrina elaborada por este Tribunal en el pasado sobre competencias concretas en procesos relativos a normas infraconstitucionales, infraestatutarias, reglamentarias o incluso respecto de simples actos jurídicos. El hecho de que ahora el objeto del proceso sean preceptos de un Estatuto de Autonomía, cambia por completo el marco de referencia de nuestro discurso, por la especial singularidad que tiene tal tipo de norma en el sistema de fuentes, dada la rigidez de su posible reforma, en la que el Estado carece de disponibilidad unilateral.

A mi juicio, debe partirse de que es la primera vez que en estas materias se recurre un Estatuto de Autonomía, que opera como clave unitaria del sistema jurídico (subsistema) que en él se establece; y es desde él, y no desde la jurisprudencia pronunciada respecto de normas de otro tipo, como debe afrontarse el enjuiciamiento de la constitucionalidad de preceptos concretos de dicho sistema.

En la materia que ahora nos ocupa no puede aceptarse que lo que fue en su día doctrina de este Tribunal, como tal revisable por él, al transmutarse en norma jurídica de la rigidez que es propia de un Estatuto de Autonomía, el sistema de distribución de competencias pueda quedar bloqueado y alterado, congelando en el Estatuto, prácticamente sin revisión unilateral posible, y ahora sobre otra base, cual es la de las definiciones de sus arts. 110, 111 y 112 (inexistentes cuando dicha doctrina jurisprudencial se pronunció), lo que sobre bases jurídicas distintas pudo ser un cierto momento de nuestra jurisprudencia.

La relativización del alcance del concepto competencias exclusivas en la doctrina aludida, pronunciada en otro marco ordinamental, no me resulta aceptable en el nuevo marco, presidido por la definición de tal tipo de competencias en el art. 110 EAC.

E inmediatamente relacionado con la inaceptable utilización del concepto «competencia exclusiva» en el encabezamiento de descripciones de competencias acotadas en el marco de una materia de competencias compartidas, está el hecho de que en el marco de materias, que en principio no sean de competencias compartidas, y en las que por tanto pueda no ser objetable la utilización de aquel concepto, en algún inciso de las descripciones de submaterias o de funciones se incluya alguna, que en sí misma corresponda a un ámbito material de competencias compartidas, inadecuadamente incluida en el elenco descriptivo en que se incluye [vgr. en el art. 118, en los números 1 y 2, respectivos apartados b), y en el número 3].

Aplicando los criterios precedentes considero que debe considerarse inconstitucional y nulo el adjetivo «exclusiva» incluido en los siguientes artículos y apartados: en el art. 120, 1; en el art. 125, 1 y 4; en el art. 127, 1; en el art. 131, 1 y 2; en el art. 136, a); en el art. 146.1 a); en el art. 150; en el art. 151; en el art. 160.1; en el art. 162.1; en el art. 172.1.

Y que igualmente debe considerarse inconstitucionales y nulos en el art. 118, los apartados 1 b), 2 b) y 3.

C) Un tercer bloque conceptual lo refiero a preceptos alusivos a participación de la Generalitat en materias de competencia del Estado, cuyo modo de participación o de intervención se conecta explícitamente con los modos de participación previstos en el título V. Tal ocurre con los arts. 138.3, 141.2, 148.2, 149.2, 152.4 b), 158.3, 162.4, 169.3 y 170.2 EAC.

La directa consecuencia de mi criterio, que adelanto y luego razonaré, de la inconstitucionalidad del título V en los preceptos que regulan ese tipo de participación, es la de que los preceptos en que se produce la conexión referida son inconstitucionales y nulos.

D) Por último considero oportuno dedicar una atención individualizada al enjuiciamiento que se hace en la Sentencia de los arts. 129, 131.1 y 2, 138 y 172.1 e) y h), del que discrepo muy especialmente por la especial significación de las materias reguladas en esos preceptos en el marco de la unidad del Estado.

a) En cuanto al art. 129, a mi juicio basta la lectura en paralelo del art. 149.1.8 CE y del art. 129 EAC para poner de manifiesto con total claridad la absoluta contradicción entre ambos preceptos. El del Estatuto establece como regla la competencia exclusiva de la Generalitat «en materia de derecho civil». Del derecho civil plenariamente aludido y no del derecho civil foral o especial de Cataluña, que el art. 149.1.8 CE reserva a la posible competencia de las Comunidades Autónomas en donde existan derechos civiles forales o especiales, cual es el caso de Cataluña.

El precepto constitucional cierra el paso a que Cataluña pueda asumir una competencia plenaria sobre derecho civil, sin adjetivos; esto es, extensible a todo el derecho civil, y no a unas ciertas partes del mismo, y eso es cabalmente lo que hace el art. 129 en su inciso primero.

Cierto que en él se establece una excepción («con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 de la Constitución atribuye en todo caso al Estado»). Pero debe tenerse en cuenta que en el art. 149.1.8 el inciso de reserva de materias en todo caso atribuidas a la competencia del Estado no puede interpretarse como un modo de relativización del alcance de la atribución plenaria al Estado de la competencia sobre legislación civil, sino como refuerzo de esa atribución, en el sentido de que constituye una excepción a la reserva a las Comunidades de «los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». En otros términos, en modo alguno puede interpretarse la cláusula «en todo caso» del inciso segundo del art. 149.1.8 CE en el sentido que la competencia exclusiva reservada al Estado sobre legislación civil se acote en las materias encuadradas bajo esa cláusula. Y creo que eso es precisamente lo que hace el art. 129 EAC cuando sólo excluye de la competencia en materia de derecho civil lo incluido en esa área de refuerzo del art. 149.1 inciso segundo. Eso en modo alguno supone recorte del alcance del concepto derecho civil, cuya plenitud de sentido entra en radical contraste con la atribución al Estado.

Creo que la argumentación del FJ 76 es incompatible con el sentido literal y jurídico del art. 129 EAC, y la interpretación conforme a que con ella se llega, y que se recoge en el fallo, supone la conversión del precepto en otro distinto.

b) El mismo fenómeno de conversión de un precepto en otro aprecio en el FJ 83, relativo al art. 138 EAC.

No puedo comprender el que un precepto que se rubrica con el título «inmigración» (que creo que por sí solo es valioso dato jurídico para la identificación de la materia, que como tal se nomina), y que en su inciso inicial dispone que «corresponde a la Generalitat en materia de inmigración», encabezando así el enunciado de las competencias que a continuación se describen (lo que ya no es un mero nominalismo más o menos relativizable, sino elemento preceptivo inequívoco) pueda considerarse no referido propiamente a «materia de inmigración». Es para

mí paradójico que la constitucionalidad del precepto, a que en definitiva se llega, pueda tener su soporte en el error de calificación del legislador, que habría calificado incorrectamente, como correspondiente a la materia de inmigración, lo que no sería propio de ella.

Ello aparte, considero que, aun situándose en tan singular modo argumental, lo coherente debiera haber sido declarar la inconstitucionalidad y nulidad en el inciso inicial («corresponde a la Generalitat en materia de inmigración») de la expresión «en materia de inmigración».

Pero es que en todo caso no me resulta mínimamente convincente que el contenido del precepto no corresponda propiamente a la materia de inmigración. O en otros términos, que el legislador haya errado al calificar a la materia de inmigración.

El concepto inmigración creo que corresponde a un fenómeno sociológico y jurídico de situación no transitoria, sino dilatada en el tiempo, de ciudadanos de procedencia extranjera en un país que no es el suyo.

Creo que toda actividad jurídica referida al tratamiento de los inmigrantes en cuanto tales corresponde con propiedad a la materia de inmigración; y por ello creo que el precepto analizado no incurre en ningún error al calificar el elenco de competencias que en él se regulan como pertinente a esa materia.

Y como con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.2 CE le corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre esa materia («Nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo»), la contradicción entre el art. 138 EAC, en todos sus apartados, y dicho precepto constitucional me resulta absolutamente notoria; por lo que creo que el precepto debiera haberse declarado inconstitucional y nulo.

La importancia del fenómeno de la inmigración desde el prisma de las competencias del Estado no puede en modo alguno minimizarse.

c) En cuanto a los arts. 131.1 y 2 y 172.1 (que a propósito agrupo en mi discurso, aun a riesgo de abandonar el orden numeral, y respecto de los que en el apartado B) ya me he pronunciado por la declaración de inconstitucionalidad del adjetivo «exclusiva» utilizado en ambos) me interesa destacar aquí la importancia de la materia desde una consideración estatal, por su indudable repercusión en una consideración unitaria de la ciudadanía, por lo que la educación en sus varios niveles representa precisamente para la formación de los ciudadanos.

Con esa perspectiva, el que pueda atribuirse la competencia con carácter exclusivo a una Comunidad Autónoma sobre determinadas áreas de esa materia, considero que justifica que se adopte en el enjuiciamiento de los correspondientes preceptos una actitud de cauteloso rigor, que creo que no se observa, y de ahí mi discrepancia, en los FFJJ 77 y 108 de la Sentencia relativos a dichos preceptos.

Vuelvo al sentido de cierre del concepto de competencia exclusiva que he razonado en los apartados 18 B) y en el B) de este 19, y a la minusvaloración que en el último de ellos argumentaba respecto de la doctrina precedente no referida a preceptos de impugnación de un Estatuto de Autonomía.

Con ese punto de partida considero que la argumentación del FJ 77, relativa al apartado 1 del art. 131, minimiza, de forma no convincente para mí, el alcance del art. 149.1.30 CE en su posible proyección sobre el caso. En este precepto constitucional existen dos contenidos perfectamente diferenciables: uno relativo a la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», y otro a las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

De esos dos contenidos el primero no se limita a normas básicas, a diferencia del segundo, sino que es de atribución plenaria de la competencia exclusiva al Estado y ello sin distinción de la extensión del ámbito geográfico de validez de los títulos a que se refiere, por cierto, no solo «académicos», sino también «profesionales».

Por ello, el dejar abierto como el precepto hace, (y creo que es ahí donde se centra la razón de ser del mismo) que puedan habilitarse enseñanzas conducentes a la obtención de «título o certificación académica o profesional» de validez sólo en Cataluña, no creo que pueda situarse fuera del ámbito de necesaria proyección del art. 149.1.30 CE inciso primero, sino al contrario; por lo que la atribución a la Generalitat de competencia en esa materia como exclusiva no me resulta constitucionalmente aceptable, de ahí la inconstitucionalidad y nulidad de la inclusión en ese precepto del adjetivo «exclusiva».

Y con razón reforzada llego a esa conclusión respecto al apartado 2 del artículo referido a «materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil», en que la proyección del art. 149.1.30 CE, no solo en el primero de sus contenidos, sino en los dos señalados antes, me parece clara.

Me resulta muy difícil de comprender cómo después de decir en relación al art. 131.2 que «se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la 'educación', y por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE», pueda sin embargo no verse dificultad insalvable en que la atribución de competencia en esa materia se haga como exclusiva.

En la Sentencia se salva lo, a mi juicio, insalvable con la explicación de que los preceptos constitucionales que se acaban de citar son «determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria como exclusivas, pues el sentido y alcance de esta expresión solo puede ser el que, con carácter general, admita, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC».

Tal explicación no me resulta compartible, pues no puedo entender cómo sobre la base del reconocimiento de una «serie de reservas a favor del Estado», tales reservas sean lógicamente conciliables con una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en áreas afectadas por esa reserva. La Sentencia se refiere a su interpretación constitucionalmente conforme del art. 110 EAC, que en su momento ya rechacé, oponiendo a ella que en dicho precepto debe mantenerse intacto el adverbio «únicamente», con todas las consecuencias que en relación con él explique en el apartado 18.A.b) de este Voto.

Las mismas razones me llevan a igual conclusión respecto del uso del adjetivo «exclusivas» en el art. 172.1. La argumentación del FJ 108 consiste en esencia en el examen de si los distintos epígrafes del precepto suponen o no intromisión en el área de lo básico, lo que no me resulta compartible, pues, según dejé expuesto en el apartado B) b), el área de lo básico no puede quedar positiva o negativamente bloqueada en un Estatuto de Autonomía, por lo que en materias de competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el marco de la definición de competencias exclusivas definido en el art. 110 EAC, la atribución de competencias a la Generalitat como exclusiva, por lo que tiene de cierre de la competencia del Estado, no es aceptable.

Especialmente rechazable me resulta la condescendencia en el enjuiciamiento del apartado e) («el marco jurídico de los títulos propios de las universidades, de acuerdo con el principio de autonomía universitaria»), en el que sobre la base de la salvedad del principio de autonomía universitaria, se dice que «ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30 CE».

Creo que se confunde el problema, que no consiste en la salvedad de los títulos del sistema educativo general, sino en que junto a ellos pueden existir o no en el marco de la Constitución títulos distintos de los de ese sistema, atribuidos a la competencia exclusiva de la Generalitat. En realidad no veo que se dé con esa argumentación una respuesta coherente al problema.

Se vuelve a prescindir de la diferencia entre los dos contenidos del citado precepto constitucional, señalada antes, en la que la competencia sobre títulos, en contra de lo que se dice en el pasaje acotado, no se limita a la de normas básicas, por lo que la invasión de la competencia exclusiva del Estado resulta clara, a mi juicio.

20. En lo que se refiere a las impugnaciones relativas a distintos preceptos del título V del EAC sobre las «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», a las que la Sentencia dedica los FFJJ 110 a 129 inclusive, mis discrepancias se centran en los fundamentos atinentes a los arts. 174.3 (FJ 111), 180 (FJ 113), 182 (FJ 114), 183 (FFJJ 115 y 116), disposición adicional segunda (FJ 117) y 187.1 y 2 (FJ 121), que, a mi juicio, debieron declararse inconstitucionales.

Las razones de mi discrepancia son mera aplicación al enjuiciamiento de los preceptos referidos de las argumentaciones ya expuestas en anteriores apartados de este Voto: a) sobre mi concepción de los límites del contenido posible de los Estatutos de Autonomía [apartado 3.d)], en el que, a mi juicio, no pueden tener cabida regulaciones afectantes a órganos o instituciones del Estado o a participaciones en ellos, ni a competencias exclusivas del Estado; b) sobre el significado de las remisiones del Estatuto a las leyes, que, a mi juicio, son condicionantes de la validez de las regulaciones de las leyes remitidas, y no, a la inversa, éstas condicionantes de la validez de los mandatos establecidos en el Estatuto; lo que he calificado en otros momentos como imperatividad eficiente de esos mandatos para las leyes a que remiten [aparatados 14 a), 17 y 18.D)]; y c) sobre la incorrecta apelación genérica a a') las ideas de cooperación como recurso argumental para salvar la atribución a la Generalitat de competencias invasivas de los ámbitos de competencias exclusivas del Estado; b') a la de reserva de las facultades decisorias al Estado en esos ámbitos interferidos por la atribución de competencias a la Generalitat, como justificación de la posibilidad de la participación de las Comunidades Autónomas; y c') a la del interés de la Comunidad Autónoma por la posible repercusión en ella del ejercicio de las competencias del Estado [consideraciones todas ellas a las que me refiero en el apartado 18 d), ya citado].

Creo que en todos los preceptos aludidos se produce el exceso respecto del contenido posible de los Estatutos de Autonomía consistente en imponer la intervención de la Generalitat en instituciones u organismos del Estado. Y las razones que se exponen en la Sentencia para salvar esas intervenciones tienen que ver con los criterios de remisión a las leyes, reserva al Estado de las facultades decisorias, o intereses de la Comunidad Autónoma que acabo de indicar en b) y c) para rechazarlo.

La argumentación con la que se salva la constitucionalidad de los preceptos, apelando a la técnica de las interpretaciones conformes, llega en muchas ocasiones a extremos inaceptables para mí, pues supone hacerle decir a veces a los preceptos lo contrario de lo que en una lectura respetuosa con su literalidad debe entenderse que dicen.

Así ocurre en el FJ 111 cuando en el enjuiciamiento del art. 174.3 EAC, alusivo a la participación de la Generalitat «en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado», la interpretación conforme que se propone es la de que se «excluye que la participación se sustancie en la integración de los órganos decisorios». Eso supone, si he entendido bien, que se participa en un organismo decisorio aunque sin formar parte de él, lo que ya de por sí implica, más que una interpretación, una reconfiguración del precepto; pero esa explicación no basta en ningún caso para responder a la dificultad que comporta el que esa participación deba serlo «en los procedimientos de toma de decisiones» de esos organismos decisorios del Estado, de los que no se forma parte.

Frente a la interpretación que se establece creo que en «organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado», el Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma no puede imponerle al Estado la participación de la Comunidad Autónoma, pues una regulación tal no tiene cabida, a mi juicio, en el contenido posible de un Estatuto de Autonomía, definida en el art. 147 CE y concretado en el FJ 12 de la STC 247/2007; y ello (utilizando la expresión de la Sentencia) «por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables».

La misma crítica puedo dedicar al enjuiciamiento del art. 180 EAC en el FJ 113 de la Sentencia, en el que se llega a decir que «el precepto en cuestión sería manifiestamente inconstitucional en la interpretación que hace del mismo la demanda», y que «la literalidad del precepto examinado admite, desde luego, la interpretación auspiciada por los recurrentes», a cuyas apreciaciones en modo condicional (una vez más) la Sentencia opone la de que «cabe otra interpretación, mantenida por las demás partes procesales, a cuyo tenor el precepto expresaría un propósito de colaboración de la Generalitat en unos procesos que, siéndole competencialmente ajenos, no dejan de referirse a instituciones que, por razón de sus funciones constitucionales en la estructura del Estado, resultan de especial interés para las Comunidades Autónomas en tanto que partes constitutivas del Estado mismo», de modo que el precepto, según la Sentencia «no afecta a la libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC». Con ese razonamiento se concluye que «el art. 180 no infringe la Constitución interpretado en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que disponga, dentro del margen que la Constitución les permita, las leyes orgánicas correspondientes».

Convertir un mandato tan inequívoco como el art. 180, cuya imperatividad eficiente («la Generalitat participa»), a mi juicio, no resulta dudosa, en «un propósito de colaboración de la Generalitat», que «no afecta a la libertad del legislador para hacer efectiva o no la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC», no es argumentación que pueda compartir.

Consideraciones semejantes pueden hacerse respecto de las interpretaciones que se establecen en la Sentencia en los FFJJ 114 y 121 en el enjuiciamiento respectivo de los arts. 182.1.2 y 3 y 187.1.2 y 3, sin que, no obstante, y sin razón clara que, a mi juicio, lo explique, y a diferencia de otras interpretaciones conformes, como las de los demás artículos ya referidos, las interpretaciones de éstos se lleven al fallo.

En cuanto al art. 183, al análisis de cuya impugnación se dedican los FFJJ 115 y 116, la interpretación que fija la Sentencia para salvar su constitucionalidad parte, en coherencia con la propia remisión del precepto a «los principios establecidos por los arts. 3.1 y 174», de la propia interpretación de esos preceptos expuesta antes. Obviamente, en cuanto respecto de esas dos bases de partida he mostrado en sus lugares correspondientes (apartado 9 y en párrafo anteriores de este 20 del Voto) mi discrepancia, la conclusión de ésta me lleva a negar la constitucionalidad del art. 183. En mi criterio el art. 183 es la plasmación directa del principio de bilateralidad del art. 3.1 en cuanto modo de relación entre dos entes políticos cualitativamente similares, en este caso referida a las de sus Gobiernos respectivos, lo que me resulta inconciliable con la posición que constitucionalmente corresponde a una Comunidad Autónoma.

Es el carácter globalizador permanente del órgano bilateral regulado en el art. 183 y su ilimitado cometido institucional [apartado a)] de «participación… de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecte a la autonomía de Cataluña», lo que impide minimizar, como creo que hace la Sentencia, su real significado, que no es, a mi juicio (FJ 115 in fine) un órgano de «cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos», como la Sentencia dice, sino de participación de la Generalitat legalmente impuesta al Estado, y sólo a él, en el ejercicio de sus competencias.

Excluida la posibilidad constitucional de un órgano bilateral de esas características, y expulsado por tanto del ordenamiento jurídico, me resulta ya innecesario descender al análisis de sus funciones, pues, eliminado el órgano, las funciones carecen de soporte. Creo así que todo el art. 183 debiera declararse inconstitucional y nulo.

Y por derivación (FJ 117) debiera declararse la inconstitucionalidad de la alusión en la disposición adicional segunda EAC a la Comisión Bilateral como instancia ante la que el Estado debe motivar el no acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat.

21. Por lo que hace a las impugnaciones referentes al título VII (De la financiación de la Generalitat), a las que la Sentencia dedica los FFJJ 130 a 142 inclusive, mi discrepancia se centra en la solución a la que se llega respecto a los arts. 201.3 (FJ 131), 204.1 y 4 inciso final (FJ 132), 205, párrafo 1 (FJ 133), 206.5 (FJ 134), 210 (FJ 135), disposiciones adicionales séptima (FJ 136), octava, novena y décima (FJ 137), disposición adicional tercera (FJ 138) y 219.2 inciso segundo (FJ 141) y 4 (FJ 142).

Las claves de mi discrepancia, afectantes a la impugnación de todos los artículos citados, consisten, una vez más, en mi concepción sobre el contenido posible de los Estatutos de Autonomía, ya expuesta reiteradamene en este Voto; sobre las reservas constitucionales a leyes orgánicas específicas, en este caso la establecida en el art. 157.3 CE, lugar ocupado por la Ley Orgánica 8/1980, de 23 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 19 de diciembre (LOFCA, en adelante); sobre los límites de la interpretación conforme; así como en mi rechazo, reiteradamente expuesto, del que considero error de afirmar que el precepto estatutario de que se trate en cada caso viene condicionado en su validez por las normas a que remite, en vez de considerar que establece un imperativo inmediatamente eficiente, condicionante de la validez de las normas, que no pueden desconocer lo que el precepto estatutario ordena.

Con esa base global de partida estimo que los preceptos citados invaden el área reservada a la LOFCA, lo que determina por ese solo dato formal su inconstitucionalidad y nulidad.

A) El art. 201.3, independientemente de las consideraciones que haré respecto al art. 210.1 (cuya inconstitucionalidad, que después razonaré, determina por sí, a mi juicio, la del 201.3, que a la Comisión Mixta se refiere), al atribuir a la Comisión Mixta la competencia que en

él se establece, («el desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado Generalitat») no sólo invade el ámbito reservado en el art. 157.3 CE a la Ley Orgánica en él prevista (la LOFCA), sino que además entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 3 de la LOFCA, e incluso atribuye al órgano estatutario, en sede normativa impropia, mayores competencias que las que en sede propia la LOFCA atribuye al órgano que en ella se establece.

Creo que en la Sentencia se salva la constitucionalidad del precepto, convirtiéndolo en otro diferente. El concepto legal del art. 201.3 EAC de «desarrollo del presente Título», que supone en su sentido propio, a mi juicio, la atribución directa de una potestad normativa, diferenciable de una mera potestad de aplicación, no me parece conciliable con la idea de que (FJ 131) la referencia a la Comisión Mixta contenida en ese precepto «hay que referirla al marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución, por lo que no significa que a aquélla le competa alcanzar los acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación del Título VI».

El marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución tiene fijado en ella un cauce de ejercicio a través de la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, y en esa Ley Orgánica (LOFCA) en su art. 3. Y el precepto estatutario impugnado atribuye la función a ejercer en ese marco de coordinación y cooperación, a mi juicio con claridad, a un órgano de carácter bilateral, distinto del regulado en la LOFCA.

En todo caso, y aun en el para mí inaceptable de que el concepto normativo de «desarrollo del presente Título» pueda interpretarse en el sentido que la Sentencia dice, creo que en ese punto la Sentencia realiza una típica interpretación conforme del precepto, que, en aras de la coherencia, debiera haberse llevado como tal al fallo, lo mismo que se hace en otros casos.

B) El art. 204.1 en su referencia a los tributos cedidos totalmente incurre en la misma invasión del ámbito reservado a la LOFCA; pero además entra en directa contradicción con la regulación de ésta, en concreto con lo dispuesto en el art. 19.2, tanto en su versión inicial, como en la modificada. Ciñéndonos a esta última, es claro que en ella no se atribuye directamente a las Comunidades Autónomas respecto de los tributos cedidos las facultades a que se refiere el art. 204.1 EAC, sino que solo establece la posibilidad de que puedan asumirlas, «de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión»; lo que supone que sea una Ley confiada a la disposición unilateral del Estado la que por tanto pueda otorgar o suprimir la delegación, o modificar la cesión de los tributos o su alcance y condiciones. Por el contrario, el art. 204.1 dispone de modo directo que las funciones de que se trata, respecto de «los tributos cedidos totalmente a la Generalitat», corresponden «a la Agencia Tributaria de Cataluña». En otros términos, el precepto impugnado se anticipa a las leyes de cesión de tributos, e impone por sí mismo una delegación de funciones del Estado, que, por la rigidez propia del tipo de norma que es un Estatuto de Autonomía, priva al Estado hacia el futuro de la disponibilidad unilateral de la misma.

Puede entenderse que la inconstitucionalidad del art. 204.1 en su referencia a los tributos cedidos totalmente se comunica al art. 204.4 inciso final, al no excluir de la remisión la extensión a los tributos cedidos, incluidos en el art. 204.1, y por razón similar al art. 205, párrafo primero, que, a su vez, entraría en contradicción material con el art. 20.2 y 4 de la LOFCA. Mas puede entenderse también que, excluida del art. 204.1 la referencia a los tributos cedidos por su declaración de inconstitucionalidad, habría desaparecido la base de su contradicción material con la LOFCA, que no, en todo caso, la invasión formal de su ámbito reservado.

C) El art. 206.5 creo que incurre en la misma causa de inconstitucionalidad que la apreciada respecto al art. 206.3.

No veo que si, como acertadamente se dice respecto de éste, para declarar su inconstitucionalidad, «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto», en el enjuiciamiento del art. 206.5, referido a los «mecanismos de nivelación», pueda imponerse al Estado en el Estatuto de Autonomía una obligación de garantía como la que el precepto establece. Tal imposición entra, a mi juicio, directamente en contradicción con la enfática proclamación que le precede, y que he dejado transcrita.

No alcanzo comprender cómo, situados en el razonamiento de la Sentencia tanto el apartado 3 como el 5 del art. 206 en el marco conceptual de la solidaridad interterritorial, el límite impuesto en el primero de los apartados puede declararse inconstitucional y la imposición de la garantía del segundo puede salvarse de la inconstitucionalidad con una interpretación conforme.

Creo que la razón expuesta en la Sentencia (FJ 134) para el distinto tratamiento resulta sumamente artificiosa, y a la postre errónea.

Se empieza diciendo, (a mi juicio acertadamente, aunque una vez más en modo potencial, que debería ser, de nuevo, en presente de indicativo) que «también la previsión del art. 206.5 EAC debiera declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa». Pero de inmediato, (con total falta de justificación lógica en el discurso, a mi juicio), se dice que «la previsión incluida en el art. 206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas parte del territorio español (art. 138.1 CE)». En primer lugar, que la previsión analizada sea «sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución», creo que no es razón convincente para que por ello pueda negarse que sea «propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía». Si entiendo el argumento, parece decirse con él que es la Constitución la fuente «inmediata y directa» de la exigencia que el Estatuto expresa, minimizando así el significado de esa imposición en el Estatuto. En otros términos, se volatiliza la entidad «condicional e imperativa» de la exigencia del art. 206.5 EAC, al trasladarla a su fuente «inmediata y directa»: el deber constitucional del Estado.

Mas, aun admitiendo a los meros efectos dialécticos la línea discursiva de la Sentencia, y dando un paso más en mi propio discurso, sigo sin comprender cómo sobre la base del deber constitucional del Estado de «garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad, velando… etc», a la hora de ponderar las dos distintas exigencias establecidas en el art. 206 EAC, respectivamente en sus apartados 3 y 5, para regular la contribución de Cataluña a esa solidaridad, la relación con aquel deber constitucional del Estado pueda ser distinta: desvinculada de él la primera, y con causa «inmediata y directa» en él la segunda.

En mi personal apreciación creo que en la negada hipótesis de que se pudiera graduar en su relación con el deber del Estado referido cada una de las dos exigencias del Estatuto contrastadas, tendría mayor justificación constitucional la primera (la del apartado 3) que la segunda (la del apartado 5).

Que la Comunidad Autónoma beneficiaria de la solidaridad deba llevar a cabo un esfuerzo fiscal similar al de la Comunidad Autónoma que contribuye a aportar fondos para la solidaridad, a mi juicio, sitúa la exigencia en un plano de consideración comparativa inmediata entre ambas comunidades, y en él encontraría, a mi juicio, una justificación inmediatamente apreciable. Por el contrario, que la Comunidad Autónoma que contribuya a la solidaridad conserve o vea alterada su posición «en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación», no se sitúa, creo, en un plano de la consideración comparativa inmediata entre aquella Comunidad y la que se beneficie de la solidaridad, sino en el de la comparación de la primera con otras distintas; y en ese plano la exigencia que nos ocupa me resulta de muy difícil conexión con el deber constitucional del Estado. Y es aquí donde, para explicar esa conexión, la Sentencia expone una argumentación que me parecer errónea, cuando dice: «adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir».

El precepto no tiene en consideración la posición relativa de la Comunidad que contribuye a la solidaridad y la que se beneficia de ella sino, como ya he adelantado, «la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas».

En otros términos, el precepto no tiene nada que ver, en mi opinión, con el efecto teórico de desequilibrio, en cuya exclusión se basa en definitiva la argumentación de la Sentencia para justificarlo.

D) En cuanto al art. 210 EAC, mi discrepancia de la Sentencia (FJ 135) es radical, y se centra en la caracterización de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales-Estado Generalitat como «el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica». Entiendo que la caracterización de ese órgano como órgano bilateral no puede minimizarse en su sentido normativo, como creo que hace la Sentencia, utilizando la técnica de la interpretación conforme, que en este caso creo que conduce a la conversión del órgano bilateral de relación en el ámbito de la financiación autonómica, al que le corresponde nada menos que «la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado», en un órgano totalmente diferente. Me parece inconciliable con el sentido del precepto la posibilidad de interpretarlo en el de «que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales». «Siempre que se interprete» así, dice la Sentencia que el primer inciso del art. 210.1 «no resulta inconstitucional»; pero en mi opinión el precepto, si se respeta su propio sentido, no puede interpretarse así. Estimo que, al interpretarlo nosotros como lo interpretamos, cambiamos su sentido, que, a mi juicio, «quebranta la reserva de la ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales», contra lo que la Sentencia dice, excediéndonos, una vez más, en el uso de la técnica de la interpretación conforme, y cambiando el precepto en otro de distinto alcance.

El precepto en el contexto total del Estatuto se sitúa en una estela de continuidad con la bilateralidad regulada en los arts. 3 y 183, preceptos, a su vez, respecto de cuya interpretación en nuestra Sentencia ya he razonado mi discrepancia (apartados 9 y 20 respectivamente).

La inconstitucionalidad del art. 210.1 creo que, sin necesidad de consideraciones complementarias, extiende sus efectos a todo el apartado y al segundo, así como al art. 201.3, al que ya me referí antes.

E) Mi discrepancia respecto de las argumentaciones de la Sentencia referidas a las disposiciones adicionales séptima, octava. novena, décima y tercera, aparte del reproche genérico de invasión del ámbito reservado a la LOFCA, tiene que ver con lo que creo cambio de sentido de las mismas. La interpretación que se hace en la Sentencia, con la que se evita su declaración de inconstitucionalidad, sustituida por interpretaciones conformes, consiste, a mi juicio, en negar los mandatos inequívocamente imperativos de dichas disposiciones, para afirmar que el Estado no ve mermada su libertad para disponer lo que crea deba hacer, interpretación que, dicho sea con la máxima autolimitación del juicio crítico en aras de la aconsejable cortesía, me resulta por completo incompartible.

F) Por último, en cuanto al art. 219.2, inciso final, si se parte de que, como reconoce la Sentencia (FJ 141) «la fijación de los criterios homogéneos y uniformes de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde en exclusiva a éste ex art. 149.1.14 y 18 CE», lo que comparto plenamente, no me resulta aceptable que una competencia exclusiva del Estado pueda resultar condicionada en ninguna medida por una norma de un Estatuto de Autonomía, sustraída a la posibilidad de disposición unilateral de la mimas por el Estado, sin que me resulte convincente la argumentación con la que se concluye el FJ 141 de la Sentencia.

Y las mismas razones creo que son aplicables al enjuiciamiento crítico del art. 219.4 en su referencia implícita, al no haberlos excluido, a «los recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos» estatales, lo que debiera desembocar en la inconstitucionalidad parcial del precepto, limitada a esas subvenciones e impuestos estatales.

22. Finalmente en lo que hace a las impugnaciones de preceptos del título VII (De la reforma del Estatuto), a los que la Sentencia dedica los FFJJ 143 a 147 inclusive, la clave de mi discrepancia de la Sentencia es por una parte la tan reiterada de mi concepción sobre los límites del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, y por otra la contradicción de los arts. 222.1 b) y d) y el 223.1 d) e i) con el art. 147.3 CE.

El art. 147.3 CE, cuando después de decir que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos», añade «y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica», no creo que deje un espacio jurídico para que el trámite de «aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica», que corresponde inequívocamente a éstas, órgano constitucional del Estado (art. 66 CE), y se refiere a un tipo de norma establecida directamente en la Constitución (art. 81 CE: «… las que aprueben los Estatutos de Autonomía…»), pueda ser regulado por los distintos Estatutos de Autonomía. Considero que los preceptos referidos del Estatuto exceden del ámbito que les es propio, e invaden el que corresponde a las Cortes Generales y a la regulación del trámite de las leyes orgánicas.

No me resulta convincente la afirmación contenida en el FJ 143 de un «evidente paralelismo que es de advertir entre el art. 222.1 b) EAC y el art. 223.1 b) EAC», que, según la Sentencia, «lleva necesariamente a entender que la utilización en unos preceptos de los términos "ratificación" y "aprobación", respectivamente, no tienen el alcance pretendido por los recurrentes».

Muy por el contrario, creo que el hecho de que el EAC distinga en sendos artículos dos procedimientos de reforma: uno referido a «la reforma de los Títulos que no afecten a las relaciones con el Estado» y otro a «la reforma del resto de los Títulos», y a su vez dentro de cada artículo, como alternativas diferenciadas posibles, la ratificación y la aprobación [art. 222. 1 b) y c) y 223.1 d) y e)], impide negar, como se hace en realidad en la Sentencia, el sentido diferencial de la ratificación y de la aprobación. Pero en todo caso lo definitivo, a mi juicio, se trate de ratificación simplemente o de aprobación, es que el trámite de una ley orgánica del Estado no puede ser regulado en un Estatuto de Autonomía.

El hecho de que a las Cortes Generales no se le cierre el paso para optar por la simple ratificación o por un trámite de la aprobación distinto en ambos procedimientos [lo que resulta de lo dispuesto para el primero en el contraste entre el art. 222.1 b), impugnado y el c), no impugnado, y en el segundo del contraste entre el art. 223.1 d), impugnado y el e) no impugnado], no empece para que en realidad lo que corresponde a las Cortes Generales en la aprobación de una ley orgánica no deba tener como fuente normativa de ordenación un Estatuto de Autonomía. La consecuencia a que debe conducir la consideración anterior, no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 222.1 b) en el inciso alusivo a «y consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica» y el art. 222 d).

En cuanto al art. 222.1 d) y 223 i), implican a mi juicio, la atribución a la Generalitat del ejercicio de una facultad de convocatoria de referéndum, que con arreglo a lo dispuesto en los arts. 62 c) y 152. 2 CE, corresponde al Rey.

Sobre la base de que el referéndum de modificación de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento regulado en el art. 151 CE es un referéndum establecido en el art. 152.2 CE; esto es, uno de los referéndums previstos en la Constitución, y la de que el art. 62 c) CE atribuye al Rey la potestad de «convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución», me resulta inequívoco que la convocatoria de aquel concreto referéndum está incluida en la previsión genérica del art. 62 c) CE, y que por tanto la atribución a la Generalitat contradice frontalmente la regulación constitucional, y es por ello inconstitucional y nula.

La argumentación de la Sentencia con la que se niega la atribución constitucional de la potestad de convocatoria del referéndum al Rey no me parece consistente, y por ello no puedo compartirla. Creo que parte de una duda que me resulta bastante forzada, la cual se resuelve en unos términos que no me resultan convincentes.

Aun admitiendo a los meros efectos dialécticos que el art. 62 c) CE, al utilizar la expresión «los casos», pueda suscitar la duda de si se refiere a los caos en que la Constitución prevea la convocatoria de referéndum por el Rey, o a los casos de los referéndums previstos en la Constitución, no por ello, a mi juicio, queda abierta en la Constitución la vía para que en los concretos casos en que ésta no atribuya directamente al Rey la convocatoria de un referéndum previsto en la misma, una ley orgánica, que no sea la establecida en el art. 92.3 CE, pueda atribuir la potestad de convocatoria a un poder público que no sea el Rey. A mi juicio, desde el momento en que la propia Constitución en el art. 92.3 CE reserva a una ley orgánica específica la regulación de «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum prevista en esta Constitución», es esta Ley, y no otra, la que puede regular la potestad de convocatoria del referéndum de modificación de los Estatutos de Autonomía, a que se refiere el art. 152.2 CE.

Y como en esa Ley (la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum) en su art. 2.3 se atribuye al Rey la convocatoria del referéndum, y el previsto en el art. 152.2 CE, es, a su vez, objeto de previsión específica en el art. 10 de la propia Ley, me resulta indiscutible que, aun en la negada hipótesis de que he partido a efectos dialécticos, la regulación de la Ley Orgánica 2/1980 cerraría el paso a la posibilidad de que la convocatoria del referéndum de modificación del Estatuto de Autonomía pueda sustraerse a la potestad del Rey, para atribuirla a la Generalitat, como hacen los arts. 222.1 d) y 223 i) EAC.

Aunque en la negada hipótesis planteada se pudiera sostener que dichos artículos no entran en colisión inmediata con los arts. 62 c) y 152.2 CE, sí colisionarían en todo caso de modo mediato por la vulneración de la Ley Orgánica 2/1980, como norma a la que especialmente la Constitución reserva en su art. 92.3, según se ha razonado, la regulación de esa materia.

En ese sentido emito mi Voto.

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 28 de junio de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006

1. Ante todo, dicho sea con el máximo respeto a mis compañeros, he de subrayar que mi discrepancia respecto de la Sentencia dictada en estos autos es radical, en cuanto que arranca de dos raíces: por una parte, la naturaleza de este Tribunal, al que la Constitución atribuye una muy bien perfilada función de la que derivan claros límites, que en esta Sentencia se desbordan ampliamente, y, por otra, la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, a los que la Constitución asigna un contenido que, obviamente, implica unos límites, que la resolución de la que discrepo no ha atendido en todas sus relevantes consecuencias:

A) En la primera de las indicadas líneas –naturaleza del Tribunal Constitucional– he de señalar que esta Sentencia, en una buena medida, se aparta de la función estrictamente jurisdiccional que le es propia para, en lo que denomina interpretaciones, crear unas normas nuevas invadiendo el campo funcional del legislador: salva así de la declaración de inconstitucionalidad muchos preceptos, pero esto se logra atribuyéndoles un sentido diferente, a veces contrario, al que su texto expresa e incluso en ocasiones se les despoja de toda virtualidad jurídica, reduciéndolos a meros propósitos o a simples pretensiones o sugerencias y, en algunos casos, a descripciones de la doctrina del Tribunal Constitucional, con todo lo cual viene a dar una redacción nueva a no pocos aspectos del Estatuto.

Creo que la de 1978 es la más sabia de nuestras Constituciones, lo que no cierra el paso a una interpretación evolutiva, que respetando con plena fidelidad su espíritu, se adapte a las nuevas circunstancias de los diversos aspectos de la realidad. Pero no es este el caso: la definición de Cataluña como nación, elemento esencial del Estatuto impugnado, contradice frontalmente el fundamento mismo de la Constitución –art. 2 CE–, que en su sistema sólo admite una nación que es la Nación española. Claro es que la Constitución puede reformarse, pero no es el Estatuto, norma subordinada a la Constitución, cauce hábil para ello –título X CE, «De la reforma constitucional»–.

Ciertamente, siendo la Constitución la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico, el principio de jerarquía normativa impone insoslayablemente a este Tribunal, como después destacaré, la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas que la contradigan.

Pero, además, he de señalar que la experiencia de los más de treinta años de vigencia de la Constitución me ha llevado a la conclusión, que para mí es una convicción profunda, de que las cosas salen mejor cuando se ajustan a lo querido por la Constitución y salen peor cuando se apartan de lo que la Constitución establece. Y esto último es lo que ocurre en esta Sentencia, en la que el Tribunal se aleja ostensiblemente de lo que precisamente para él prescribe nuestra Norma suprema: no declara la inconstitucionalidad de preceptos estatutarios que, en mi opinión, son claramente inconstitucionales, atribuyéndoles un sentido distinto al que deriva de su texto, con lo que se crea una norma nueva, cometido propio del legislador absolutamente ajeno a la función constitucional de este Tribunal.

B) En el segundo aspecto mencionado –naturaleza y contenido de los Estatutos de Autonomía– subrayo ya que el principio de la competencia, es decir, en lo que ahora importa, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es un elemento capital en el Estado de las Autonomías y he de recordar que la técnica de la división del trabajo, que en el campo de las organizaciones privadas responde a principios de racionalización y eficacia, en el ámbito del Derecho público asume además y sobre todo otra importante significación, en cuanto implica una garantía de que, en lo que aquí interesa, las normas se dicten precisamente por el órgano al que corresponde velar por un determinado aspecto del interés público en virtud de lo establecido por la Constitución.

Así las cosas, es de señalar que el Estatuto de Autonomía, y muy concretamente su reforma, es el fruto de la actuación de una competencia conjunta atribuida por la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas –en los apartados 10 y 13 examinaré con detalle este punto–, figura la indicada –competencia conjunta– distinta de la competencia compartida por el Estado y la Comunidad Autónoma: mientras que el ejercicio de la competencia compartida se traduce en la aprobación de dos leyes distintas –la básica por el Estado, la de desarrollo por la Comunidad Autónoma–, cada una de las cuales podrá ser modificada a solas por su autor, la actuación de la competencia conjunta da lugar al nacimiento de una sola ley que ya no podrá ser modificada a solas ni por el Estado ni por la Comunidad Autónoma.

De ello deriva claramente que el Estatuto no podrá regular nada que esté fuera del ámbito objetivo de la competencia conjunta, más concretamente, en lo que aquí interesa, no podrá incluir en su contenido nada de lo que sea competencia exclusiva del Estado, al que corresponde la regulación de todo lo que atiende a las exigencias de los aspectos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, los que atañen al principio de unidad, con la gran extensión de consecuencias que de él derivan, y al principio del interés general de la Nación española.

Numerosos son los preceptos estatutarios que invaden el campo propio de las competencias estatales, como después he de indicar. Ahora subrayo la relevancia de los mencionados principios en el terreno de la financiación autonómica que no puede «quedarse exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía «(STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7)», y es que «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3), lo que reclama un claro protagonismo del Estado.

C) En definitiva, y con esas raíces, mi discrepancia puede resumirse señalando que la Sentencia elude las procedentes declaraciones de inconstitucionalidad de muy numerosos preceptos que son inconstitucionales, sustituyéndolas por una larga lista de interpretaciones, que, por cierto, no son sólo las que figuran en el fallo, construyendo así una Sentencia que pretende ser interpretativa, vía esta, la de las sentencias interpretativas, absolutamente impracticable en esta ocasión pues el sentido evidente de los preceptos que después indicaré, en modo alguno permite entenderlos como lo hace la Sentencia.

Pero, además, es de advertir que esa vía –declaraciones que se dicen interpretativas–, resulta oscurecida por la incertidumbre que, en cuanto a eficacia, acompaña a este tipo de sentencias –recientemente se ha escrito sobre su inanidad–: bastará recordar en esta línea en qué ha quedado –en nada– la interpretación que el Tribunal hizo en la STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 14, del art. 112 LOPJ, respecto de la elección parlamentaria de los doce Vocales Jueces del Consejo General del Poder Judicial, en la que se destacaba que si se distribuían «los puestos a cubrir entre los distintos partidos» resultaría frustrada la finalidad perseguida por la Constitución. Y esto es exactamente lo que ha ocurrido: se ha frustrado la finalidad perseguida por la Constitución.

Ahora, en la Sentencia de la que discrepo, muchas de las interpretaciones –creaciones– de preceptos que se hacen son citadas en el fallo, aunque sin recoger en éste su texto como hubiera sido de desear, y cabe esperar para ellas que esa cita las provea de una mejor fortuna que la que tuvo la STC 108/1986. Ocurre, sin embargo, que a lo largo de los fundamentos jurídicos se van deslizando otras interpretaciones con las que se salvan numerosos preceptos abiertamente inconstitucionales y que pese a ello no aparecen en el fallo –así, el párrafo 15 del

preámbulo, «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno», FJ 8, el art. 2.4, «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», FJ 9, el art. 3.1 sobre el principio de bilateralidad, FJ 13, y un largo etc.–.

En conclusión, creo que las sombras de duda sobre la eficacia de estas interpretaciones –creaciones– de preceptos no existirían si se hubiera hecho lo procedente: declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las normas que, en mi opinión, son inconstitucionales.

2. Mi reflexión ha de comenzar con una obviedad: este Tribunal es un órgano jurisdiccional pues la función que le encomienda la Constitución es la de ejercer «jurisdicción» –art. 161.1 CE–, dictando «sentencias» –art. 164 CE–, con las que, garantizando la primacía de la Constitución, «enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes …» –art. 27.1, LOTC– declarando, en caso de disconformidad, la inconstitucionalidad e «igualmente la nulidad de los preceptos impugnados» –art. 39.1 LOTC–.

La inconstitucionalidad es el supuesto de nulidad más inexorable de nuestro ordenamiento jurídico. Así pues, la regla general es la de que no cabe inconstitucionalidad sin nulidad, ni siquiera sin nulidad pero con ineficacia: siendo la Constitución la norma que integra la cúspide de la pirámide del ordenamiento jurídico, es decir, la norma suprema –así «se afirma de modo inequívoco y general en su art. 9.1», STC 80/1982, de 20 de diciembre, FJ 1–, el principio de la jerarquía normativa –art. 9.3 CE– ha de determinar que las leyes que vulneran el modelo de convivencia que traza la Constitución resulten radicalmente nulas y así ha de declararlo necesariamente este Tribunal, salvo en casos rigurosamente excepcionales cuya justificación debe quedar perfectamente explicitada en la Sentencia.

Ciertamente hay casos en los que aun apareciendo aspectos de inconstitucionalidad en una norma, el tenor de ésta admite una interpretación conforme con la Constitución. Es una posibilidad perfectamente legítima, siempre que concurra su inexcusable «presupuesto»: «que la norma admita realmente un determinado entendimiento» conforme con la Constitución –SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5 y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6–.

Ninguna duda existe respecto de la viabilidad de las Sentencias interpretativas, con los límites que derivan del presupuesto mencionado y que muy cuidadosa y detalladamente señala la doctrina del Tribunal para no invadir –«usurpar» es el verbo que utilizan nuestras sentencias: STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6– el terreno propio del poder legislativo.

Es claro que todas las sentencias dictadas, en lo que ahora importa, en los procesos de declaración de inconstitucionalidad, en cuanto que en ellas se «enjuicia la conformidad o disconformidad» –art. 27.1 LOTC– con la Constitución de la norma objeto del debate, han de llevar a cabo la tarea dirigida a indagar el sentido de esta norma, «operación que forzosamente coloca a este Tribunal en el terreno de la interpretación de la legalidad» –STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6–, de suerte que la conclusión a la que se llegue en este terreno constituye un prius lógico insoslayable para decidir sobre la constitucionalidad del precepto debatido.

Resulta, así, que todas las sentencias, tanto las estimatorias como las desestimatorias, en cuanto que, como cuestión primera del fondo del asunto, han de llegar a un determinado entendimiento del precepto discutido, podrían considerarse interpretativas. Pero no es este concepto tan amplio el que se ha impuesto en la terminología al uso: una sentencia puede calificarse de interpretativa, en el sentido estricto de esta expresión, cuando excluye una cierta interpretación por inconstitucional o cuando impone otra por entender que «un determinado texto no es inconstitucional si se entiende de una determinada manera» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4).

Ahora bien, el contenido propio de estas sentencias es una «labor interpretativa [que] tiene por objeto el establecimiento del sentido y significación del texto» del precepto impugnado (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), siendo ya de subrayar que «la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales tiene también sus límites» (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 34/1993, de 18 de noviembre, FJ 2). Así, no es admisible una «reconstrucción del mandato normativo» (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ni tampoco «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» (STC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5), olvidando el límite que es «el respeto al propio tenor literal de aquéllos» (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 238/2007, de 12 de julio, FJ 2) y razonando «contra su sentido evidente» pues al «manipular los enunciados legales» estaría «usurpando este Tribunal funciones que corresponden al legislador» (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), provocando así «la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22, 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13, 194/2000, de 19 de julio, FJ 4 y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7)» (SSTC 138/2005, de 26 de mayo FJ 5 y 235/2007, de 7 de noviembre FJ 7).

3. Ya en este punto, he de reconocer que la Sentencia de la que discrepo acerca el Estatuto en muchos de sus pasajes a la Constitución, aunque, como ya he dicho, esto se produce atribuyendo a numerosos preceptos un sentido diferente, incluso, en no pocas ocasiones, contrario, al que resulta de su texto. Con ello, este Tribunal, desconociendo los límites de su actuación, más concretamente, apartándose del contenido de la función que le encomienda la Constitución, usurpa funciones que corresponden al legislador. En esta Sentencia el Tribunal ha operado no como lo que es –un órgano jurisdiccional– sino como lo que no es –un órgano legislativo–, pues crea un Estatuto nuevo.

En definitiva, el resultado de lo que la Sentencia denomina interpretaciones puede desglosarse en dos grandes apartados: en ocasiones, el nuevo sentido atribuido a los preceptos da lugar a un nuevo mandato, pero en otras la norma se vacía de contenido privándola de efectos jurídicos:

A) Son numerosos los pasajes de la Sentencia en los que aparece clara la creación de un nuevo mandato, lo que salta a la vista sin más que cotejar el texto estatutario y el sentido que le atribuye la Sentencia, así:

a) Los derechos históricos del pueblo catalán, según el EAC –preámbulo, párrafo 10, y art. 5– fundamentan el autogobierno de Cataluña, pero para la Sentencia –FJ 10– tales derechos «nunca» podrán ser fundamento del «derecho constitucional al autogobierno»: su sentido es «únicamente» el de «explicar las asunción estatutaria de determinadas competencias».

b) El catalán, que en el EAC –art. 6.1– es la lengua de uso normal, según la Sentencia –FJ 14.a), párrafo segundo– es una lengua de uso normal.

c) El catalán, para el EAC –art. 6.1– es la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, y sin embargo en la Sentencia –FJ 14.a), párrafo último– es una lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

d) El deber de conocer el catalán en los términos del EAC –art. 6.2– se impone a «los ciudadanos de Cataluña», es decir, a todos los ciudadanos de Cataluña –la expresión «ciudadanos de Cataluña» es el paralelo a la de «todas las personas» que la precede–, pero según la Sentencia –FJ 14, b)– no afecta a todos los ciudadanos, sino solo a algunos, de suerte que sólo tienen ese deber los concretos ciudadanos que se encuentran en unas determinadas situaciones de sujeción especial –los alumnos de centros de enseñanza y funcionarios públicos–, situaciones éstas de sujeción especial que, por definición, se contraponen a la generalidad propia de «los ciudadanos de Cataluña».

e) El Estatuto establece la participación de la Generalitat en instituciones, organismos y procedimientos de «toma de decisiones» del Estado –art. 174.3 EAC–, pero para la Sentencia tal participación no puede sustanciarse respecto de «los órganos decisorios del Estado» –FJ 111–.

f) La competencia de la Generalitat prevista en el art. 138 EAC, como expresamente indica la rúbrica de este precepto, recae sobre la «inmigración», y sin embargo la Sentencia –FJ 83– declara tajantemente «que la referencia a la 'inmigración' no se corresponde con esta materia constitucional».

Y he de añadir que la redacción de lo que se consideran interpretaciones de muchos preceptos advierte ya de la inconstitucionalidad de éstos, pues ha sido imprescindible huir de su sentido evidente para evitar una declaración de inconstitucionalidad que sería inevitable atendiendo al texto de la norma. Después he de justificar la inconstitucionalidad de cada una de las normas que acabo de mencionar. Ahora citaré un solo ejemplo: la competencia que el art. 138 EAC, al que acabo de referirme, atribuye a la Generalitat recae sobre la «inmigración»

–literalidad de la rúbrica–, pero como la inmigración es una competencia exclusiva del Estado –art. 149.1, 2 CE–, la declaración de inconstitucionalidad se orilla diciendo que el precepto no se refiere a la inmigración.

B) En otros muchos casos, la Sentencia evita la declaración de inconstitucionalidad privando a los preceptos estatutarios de cualquier sentido normativo. Recojo aquí algunos de ellos:

a) Me refiero ante todo a la cláusula «en todo caso», que tan frecuentemente aparece en el Estatuto, y cuyo terminante sentido literal se ve reducido prácticamente a la nada en la Sentencia:

a') El art. 102.3, con referencia a los funcionarios de la Administración de Justicia, prescribe que «en todo caso» el conocimiento suficiente de la lengua y del derecho propio «se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado».

El precepto, que contiene un mandato dirigido al Estado, es terminantemente inconstitucional –competencia exclusiva del Estado, 149.1.5, y reserva de ley orgánica, art. 122.1 LOPJ– pero la Sentencia evita la declaración procedente, negándole su condición de mandato, pues es «una legítima pretensión del legislador estatutario» sobre la que decidirán las Cortes Generales «con perfecta libertad» –FJ 51–.

La valoración que el precepto ordena para «en todo caso», significa en la Sentencia que tal valoración operará en el caso de que así lo decidan las Cortes Generales.

b') El art. 33.5 establece que los escritos presentados en catalán por los ciudadanos de Cataluña ante los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal «tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica», pero según la Sentencia, una vez más, esto será así en el caso de que así lo decida «con entera libertad» del legislador estatal –FJ 21–.

c') Pero donde la cláusula «en todo caso» aparece con extraordinaria frecuencia es en el terreno de la asunción de competencias por la Generalitat. Me voy a referir ahora a ella en este campo específico.

Es claro que en las competencias compartidas es a la legislación básica estatal a la que corresponde, en lo que ahora importa, determinar, por exclusión, el campo que queda abierto a la normativa autonómica de desarrollo y no al revés. Ocurre, sin embargo que el Estatuto, en numerosos preceptos –una larga lista de éstos aparece recogida en el FJ 64–, atribuye competencias a la Generalitat especificando submaterias, mediante un sistema de listas, en ocasiones muy detalladas, que deben entenderse comprendidas «en todo caso» en la materia correspondiente: se trata así, en el texto estatutario, de un mandato con carácter necesario e incondicional, que además cuando va referido a una enumeración de elementos significa que el mandato opera «al menos, como mínimo» –éste es el sentido que el Diccionario de la Academia incluye para esta locución adverbial– sobre todos los elementos de la enumeración. La competencia así atribuida a la Generalitat sobre esas submaterias tiene, pues, un carácter rigurosamente ineludible.

En consecuencia, es esta atribución competencial autonómica la que va a dar lugar, por exclusión, a la determinación del ámbito de lo básico, que es una competencia ineludiblemente estatal, lo que resulta un contrasentido –lo básico es el común denominador normativo– radicalmente inconstitucional.

La Sentencia, sin embargo, soslaya la declaración de inconstitucionalidad indicando que la expresión en todo caso «ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo … sin que las competencias del Estado resulten impedidas o limitadas en su ejercicio» –FJ 64–. Pero este entendimiento de las cláusulas «en todo caso», que resulta sencillamente incompatible con su tenor literal, tal como lo concreta el Diccionario de la Academia, las vacía completamente de todo contenido jurídico: estas cláusulas no incorporarían norma alguna al sistema.

b) El art. 180 EAC ordena una participación de la Generalitat en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, mandato éste claramente inconstitucional –reserva de ley orgánica, arts. 122.1 y 165 CE–; sin embargo la Sentencia evita la correspondiente declaración –FJ 113–, entendiendo que tal participación en su «existencia» misma, depende de lo que digan las correspondientes leyes orgánicas, pues el precepto estatutario «no afecta a la libertad del legislador estatal», lo que implica, otra vez, que habrá participación si aquél así lo dispone y no habrá participación si no lo establece, de suerte que el mandato dirigido al Estado, para la Sentencia, queda reducido a la expresión de «un propósito de colaboración de la Generalitat».

c) La disposición adicional tercera del Estatuto, imperativamente, prescribe una inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras «para un período de siete años», pero este mandato, que resulta inconstitucional por ser materia competencia del Estado –art. 149.1.14, 134, 157.3 y 158– según la Sentencia –FJ 138– deja en «plena libertad a las Cortes Generales» a la hora de aprobar los Presupuestos Generales del Estado, lo que reduce la norma a una sugerencia.

d) Los arts. 110, 111 y 112 son normas jurídicas que imponen las funciones que se integran en las competencias asumidas por la Generalitat, contenido éste negado al legislador –STC 76/1983, de 5 de agosto–, lo que implica la inconstitucionalidad de aquéllos, como después he de destacar; sin embargo, la Sentencia –FJ 58– no lo declara así, pues entiende que estos preceptos son una «exposición ordenada y sistemática», «sin otro ánimo que el descriptivo», del «cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas» por este Tribunal, y ello con la finalidad de evitar la «incertidumbre» que pueda existir para la «cognoscibilidad y reconocimiento» de tal doctrina, con lo que se está privando a estos preceptos de virtualidad jurídica, pues es claro que esa virtualidad no será la propia de unos preceptos legales sino la de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que, naturalmente, éste podrá modificar.

Todos estos preceptos, con esta técnica de despojo de sentido normativo, pasan a ser un mero conjunto de pretensiones, propósitos, sugerencias o resúmenes de jurisprudencia. Esta falta de virtualidad jurídica de la norma, siempre anómala, resulta más llamativa cuando el mandato contenido en el precepto estatutario tiene como destinatario único al Estado: el Estatuto es una ley, lo que significa que sus preceptos son normas jurídicas, con toda la fuerza vinculante frente a todos que es propia de la ley, de suerte que si ésta ordena al Estado una determinada actuación –así, como he indicado en los apartados anteriores, los arts. 33.5, 102.3, 180, disposición adicional tercera EAC, etc.– el Estado estará obligado a llevarla a cabo. Sin embargo la Sentencia, en los casos que acabo de señalar, declara que el Estado puede cumplir o no el mandato «con entera libertad» –FJ 21–, «con perfecta libertad» –FJ 51–, sin que quede afectada «la libertad del legislador estatal» –FJ 113–, con «plena libertad» –FJ 138–, etc.

Ya en este punto, subrayo que el resultado al que se llega –ineficacia de la norma– se obtiene aquí por una vía que se considera interpretativa, es decir, sin declaración de inconstitucionalidad, lo que implica que, en buena hora, se viene a dar tierra a aquella extraña figura de la inconstitucionalidad, sin nulidad, pero con ineficacia que aparece en la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

En definitiva, la Sentencia consigue evitar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos a los que me vengo refiriendo, pero esto es a costa de dejar sin virtualidad no pocos contenidos de una Ley tan importante como es el Estatuto de Autonomía que el Estado reconoce y ampara «como parte integrante de su ordenamiento jurídico» –art. 147.1 CE–.

Y dicho esto, inmediatamente tengo que añadir que estoy de acuerdo con la falta de virtualidad jurídica de tales normas, pero no porque esto sea deducible de su dicción, sino porque su contenido resulta claramente inconstitucional y por tanto nulo.

En efecto, no resulta constitucionalmente viable que el Estatuto imponga al Estado deberes en el campo de las competencias estatales, dado que éste queda fuera del ámbito de la competencia conjunta del Estado y de la Comunidad Autónoma, único, como después destacaré –apartados 10 y ss–, en el que constitucionalmente puede operar el Estatuto. Tales deberes solo resultan constitucionalmente lícitos en el supuesto específico de que tengan un anclaje constitucional –así, en el terreno de la cooficialidad, al que me referiré en el apartado 8 A)–. Sin embargo, la Sentencia, en numerosos pasajes relativos a preceptos que no gozan de ese anclaje, evita la declaración de inconstitucionalidad despojándolos de toda virtualidad jurídica, para lo que fuerza una interpretación que no es, evidentemente la que deriva de su claro texto.

4. El punto de partida para el examen del Estatuto aquí impugnado hubiera debido ser el estudio de su preámbulo. Creo que si la Sentencia lo hubiera hecho así, su fallo tendría un contenido muy diferente.

La indudable relevancia jurídica de los preámbulos de las leyes, a los que nuestra doctrina jurisprudencial atribuye una clara función interpretativa –SSTC 92/2008, de 21 de julio, FJ: 8, 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, 31/2009, de 29 de enero, FJ 13, 127/2009, de 26 de mayo, FJ 4–, se ve profundamente intensificada en los Estatutos de Autonomía, dado que en éstos los preámbulos cumplen la función de expresar y condensar el espíritu de la voluntad normativa configuradora del régimen jurídico-político contenido en la parte dispositiva del texto con el cual forma un todo inescindible: el preámbulo explica, da sentido y sirve de base fundamental para la interpretación de los conceptos, definiciones, principios y normas fundamentales que se contienen en un Estatuto.

Todo ello justifica aquí muy destacadamente la impugnabilidad de los preámbulos. Si así no fuera, si se excluyeran del ámbito de lo recurrible, se estaría dejando vivo algo que podría ser inconstitucional –en este caso lo es– con quebranto de la primacía de la Constitución –art. 27.1 LOTC– que este Tribunal debe garantizar. En consecuencia, si el enjuiciamiento de los textos de un preámbulo conduce a la conclusión de su inconstitucionalidad, la declaración consiguiente, por razones de seguridad jurídica –art. 9.3 CE–, ha de hacerse ostensible en la parte de la Sentencia que es más adecuada para ello, es decir, obviamente en el fallo.

Y ya en este punto, destaco que mi discrepancia de la Sentencia va referida, ante todo, al itinerario de su razonamiento, pues entiende que el examen del preámbulo ha de hacerse «al hilo del enjuiciamiento» de los preceptos impugnados –FJ 7– y yo creo que es al revés: al hilo del estudio del preámbulo habrán de examinarse los preceptos recurridos.

En efecto el Estatuto de Autonomía de Cataluña aquí impugnado es una ley profundamente coherente: la quintaesencia está en el preámbulo, que tiene su directo reflejo en el título preliminar, que a su vez se desarrolla en el resto del articulado.

5. Así las cosas, creo que el dato inicial para llegar a la decisión a dictar en estos autos ha de ser necesariamente la definición de Cataluña como nación, puesto que esta es la raíz que inspira los aspectos más relevantes del Estatuto. Y en este sentido, con todo respeto a los sentimientos del pueblo catalán, es indudable que en un sentido jurídico-constitucional no hay más que una nación que es la Nación española –preámbulo y art. 2 CE–, de suerte que la definición de Cataluña como nación y su consideración como realidad nacional –párrafo 14 del preámbulo del Estatuto– resultan inconstitucionales.

En esta línea se desenvuelve el discurso de la Sentencia –FJ 12 y punto 1 del fallo–: «la Constitución no conoce otra que la Nación española». Sin embargo, aprecio ya en ella una primera omisión: el art. 39.1 LOTC para las Sentencias estimatorias –y ésta en este punto lo es– impone como primera declaración la de la inconstitucionalidad y sólo después se «declarará igualmente» la nulidad, en este caso, la ineficacia jurídica interpretativa. Así pues, el apartado 1 del fallo hubiera debido comenzar declarando la inconstitucionalidad de las referencias del preámbulo a «Cataluña como nación» y a la «realidad nacional de Cataluña» –en el apartado 6 A) me referiré a los derechos históricos, segunda omisión de aquel apartado, y que en cuanto fundamento incluido en el preámbulo, párrafo 10, debería acompañar en dicho apartado a las menciones que incluye–.

6. En perfecta coherencia con la afirmación de que Cataluña es una nación, el Estatuto extrae las consecuencias que de ello derivan y así declara que su autogobierno se fundamenta «… en los derechos históricos del pueblo catalán» –preámbulo, párrafo décimo y art. 5 EAC–, que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» –art. 2. 4–, que Cataluña tiene símbolos «nacionales» –art. 8.1– y que, en último termino, sus relaciones con el Estado se rigen por el principio de «bilateralidad»–art. 3. 1–.

Estas cuatro líneas fundamentales de la regulación estatutaria, en cuanto que arrancan directamente de la definición de Cataluña como nación, hubieran debido decaer una vez declarada la inconstitucionalidad de esa definición:

A) Los derechos históricos del pueblo catalán, como fundamento del autogobierno –preámbulo, párrafo décimo y art. 5 EAC–.

Con esta expresión se crea una fuente de legitimidad del autogobierno distinta de la Constitución y preexistente a ella. A este respecto es de destacar, ante todo, que una Constitución democrática no admite más derechos históricos que los que ella reconoce, siendo desde luego evidente la diferencia, destacada en la Sentencia, que separa los derechos históricos de Cataluña de los de la disposición adicional primera de la Constitución, pues los que ésta reconoce tienen un sentido –la Constitución los «ampara y respeta»– muy diferente del que se atribuye en el texto impugnado a los derechos históricos que se invocan –aquí operan cono fundamento del autogobierno–.

Y puesto que evidentemente el fundamento del autogobierno catalán es exclusivamente el que integra la Constitución española, resulta claro que añadir otro fundamento resulta inconstitucional, inconstitucionalidad esta del párrafo décimo del preámbulo del Estatuto que se extiende al art. 5 EAC.

Así deriva terminantemente del propio texto del razonamiento de la Sentencia, que conduce directamente a la conclusión contraria de la que establece.

En efecto, dice la Sentencia –FJ 10, párrafo 2– que «el art. 5 EAC sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aunque fuera añadido al que ésta le dispensa». Pues bien exactamente esto, es decir, incorporar un añadido al fundamento que es la Constitución es lo que pretenden, o mejor dicho, lo que hacen el preámbulo del Estatuto y su art. 5: el autogobierno se fundamenta en la Constitución, y añade el preámbulo: «así como, en los derechos históricos del pueblo catalán», o, añade el art. 5: «también en los derechos históricos».

Las expresiones «así como» y «también» significan inequívocamente que el Estatuto impugnado –preámbulo y art. 5– añade como fundamento del autogobierno catalán los indicados derechos históricos, lo que implica su inconstitucionalidad, pues el fundamento único es la Constitución.

Para salvar esta inconstitucionalidad, la Sentencia –FJ 10– hace decir al preámbulo y al art. 5 EAC exactamente lo contrario de lo que dicen: «los derechos históricos del pueblo catalán» «nunca» podrán ser fundamento «del derecho constitucional al autogobierno» de Cataluña y así su sentido es «únicamente» el de «explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias».

B) «Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» –art. 2.4–. También este precepto aparece como una consecuencia de la definición de Cataluña como nación: es una atribución de soberanía paralela a la del art. 1.2 CE.

Pues bien, subrayo que esta norma se refiere expresamente al fundamento u origen («emanan») de los poderes de la Generalitat, no a las exigencias de su futuro ejercicio, y lo hace además en términos incompatibles con la Constitución, puesto que el pueblo de Cataluña no puede ser el origen del que emanan tales poderes, que como poderes constituidos sólo pueden emanar de la Constitución, fruto de la decisión de todo el pueblo español (art. 1.2 CE).

La Sentencia –FJ 9– elude la declaración de inconstitucionalidad del texto, atribuyéndole un sentido claramente distinto del que de él deriva: refiere su contenido no al origen de los poderes, que es el inequívoco significado del precepto, sino a un momento posterior que es el del ejercicio de aquéllos –«pauta» para su ejercicio–.

C) El principio de bilateralidad establecido en el art. 3.1 EAC entronca directamente con la definición de Cataluña como nación.

La rúbrica del precepto, «Marco político» –creo que las rúbricas pueden tener una importante virtualidad jurídica–, señala directamente el terreno en el que va a operar la bilateralidad y tiene por ello aquí una gran transcendencia: evidencia que se trata de situar las relaciones entre el Estado y la Generalitat en el terreno político, es decir, entre la Nación española y la Nación catalana, en un mismo nivel –una suerte de soberanía compartida que da lugar a relaciones entre iguales–, propio no ya del Estado federal sino del confederal, lo que resulta evidentemente inconstitucional, pues no sólo, como hemos dicho, en sentido jurídico-constitucional, Cataluña no es una nación, sino también, es claro que «no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación» –STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13–.

A lo largo del texto estatutario aparecen distintas manifestaciones de la bilateralidad que resultan inconstitucionales: ya he mencionado antes algunas que la Sentencia salva alterando el sentido de su mandato –así, art. 174.3 EAC– o privándolas de virtualidad jurídica –así, art. 180 EAC–.

Me voy a referir ahora, dada su especial relevancia al art. 183, concreción procedimental de la bilateralidad, que la Sentencia considera constitucional –FFJJ 115 y 116– entendiendo que implica una cooperación voluntaria que no menoscaba las competencias estatales. Ciertamente el Estatuto de Autonomía puede invocar el principio de cooperación y establecer algunas concretas consecuencias, pero lo que en modo alguno le es dado al legislador estatuyente es precisar los mecanismos a través de los cuales el Estado ha de hacer efectiva esa cooperación y mediante los que ha de articularse la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias del Estado. La regulación de las concretas técnicas orgánicas y funcionales de cooperación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales es una tarea de la exclusiva competencia del Estado, que escapa, por tanto, del preciso ámbito de las competencias conjuntas susceptible de ser regulado por la ley estatuyente.

En definitiva, el precepto controvertido es inconstitucional porque no es el Estatuto de Autonomía la norma adecuada para adoptar esa regulación, ya que habrían de ser, en su caso, las leyes dictadas en el ejercicio de las correspondientes competencias estatales, las que, primero, establezcan cuáles son las materias en las que debe producirse la participación autonómica, segundo, elijan el tipo de mecanismo a través del cual deba articularse la cooperación y, en fin, en caso de optarse por un órgano bilateral de cooperación, precisen el alcance de las funciones encomendadas a éste, y, en particular, si sus funciones deben ser de deliberación, de propuesta o, si procede, de adopción de acuerdos.

D) De la definición ya indicada de Cataluña como nación deriva lógicamente que Cataluña tiene símbolos «nacionales» –art. 8.1 EAC–, pues este adjetivo significa según el Diccionario de la Real Academia lo «perteneciente o relativo a una nación».

Una vez que la Sentencia –FJ 12– ha declarado que «la Constitución no conoce otra que la Nación española», está reconociendo la inconstitucionalidad de la definición enunciada por lo que hubiera debido llegar a esa misma conclusión respecto al inciso correspondiente del art. 8.1 EAC.

7. Parte fundamental del título preliminar es la regulación dedicada a la lengua catalana:

A) El art. 6.1 EAC prescribe que el catalán es «la lengua de uso normal», articulo determinado el que utiliza el precepto que implica que el castellano no es lengua de uso normal.

A este respecto hemos de recordar «que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» de suerte que «el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español», «y entendiéndose obviamente aquí por 'Estado' el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autonómicos y locales, resulta que el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español.» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2).

De todo ello deriva la inconstitucionalidad de la prescripción de que el catalán es «la» lengua normal de comunicación –tan normal es el castellano–, pero la Sentencia soslaya la declaración de inconstitucionalidad, con un razonamiento que implica que el catalán es una –no la– lengua de uso normal –FJ 14–.

B) Por otra parte, la cooficialidad para los ciudadanos sólo implica derechos, en la medida en que pueden expresarse en castellano, que tienen el deber de conocer y el derecho a usar –art. 3.1 CE–, y en catalán, que está reconocido como lengua oficial en el 6.1 EAC: este es el principio fundamental en esta materia, lo que resulta perfectamente lógico dada la íntima relación de la lengua a usar con el derecho fundamental a la libertad de expresión –art. 20.1, a) CE– que, obviamente, comprende no sólo el contenido del mensaje sino también el vehiculo lingüístico que se utiliza.

Paralelamente y en correlación con esos derechos de los ciudadanos, aparecen los deberes de los poderes públicos de adaptarse al sistema de bilingüismo para hacer real y efectiva la posibilidad del ejercicio de aquellos derechos.

En este sentido, hemos declarado que «en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3). Así pues la cooficialidad determina «en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica», de donde deriva, en segundo lugar, «el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida.» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 5).

De lo expuesto derivan claramente tres consecuencias:

a) El artículo 6.1 EAC prescribe que el catalán es la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Esto implica que el castellano no es normalmente lengua vehicular, lo que resulta claramente inconstitucional, pues independientemente de lo que en concreto pueda establecerse en el régimen jurídico del sistema educativo, es evidente, por lo ya expuesto –cooficialidad, libertad para los ciudadanos–, que por encima de las concreciones, ha de garantizarse que con toda normalidad el castellano pueda ser lengua vehicular si así se elige.

Ya en este punto, es de recordar que la educación tiene «por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana» –art. 27.2 CE–, precepto éste que ha de entenderse a la luz de las exigencias del art. 10.1 CE –«la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social»–, que lejos de ser un mero preludio didáctico, tiene una profunda virtualidad jurídica, pues es el fundamento mismo de nuestro Estado de Derecho: de él derivan los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico –art. 1.1 CE–, que a su vez son la base de los principios generales del Derecho que, en enumeración no exhaustiva, aparecen el art. 9.3 CE, siendo de destacar que, además de este sentido rigurosamente fundamental, el art. 10.1 CE encierra fecundas posibilidades de directa aplicación –así, STC 192/2003, de 27 de octubre, FJ 7–.

Y dada la influencia de la lengua vehicular, en cuanto que implica una determinada orientación cultural, en el desarrollo de la personalidad, que es el objeto de la educación, habrá de entrar en juego el principio del «libre desarrollo de la personalidad» que proclama el art. 10.1 CE.

La Sentencia, en cuyo texto subyace claramente la convicción de la inconstitucionalidad del art. 6.1 en lo que se refiere a la lengua vehicular –FJ 14.a) párrafo último–, lo salva con un razonamiento que en el fondo supone que el sentido del precepto no es el que deriva del artículo determinado «la» –lengua normalmente utilizada como vehicular–, que es el aparece en aquél, sino el que corresponde al artículo indeterminado una –lengua normalmente utilizada como vehicular–.

Resulta claro, en razón de lo ya dicho, que ha de reconocerse el derecho de los ciudadanos, derecho que ha de ser real y efectivo, a elegir la lengua vehicular en la enseñanza, para si mismos o para las personas que de ellos dependen y en esta línea se desarrolla la Sentencia –FJ 24, párrafo penúltimo–, por la vía de una interpretación conforme del art. 35.1 y 2, primer inciso. Comparto la conclusión de que es constitucionalmente obligado reconocer el derecho a elegir la lengua vehicular, aunque discrepo del itinerario seguido para obtenerla, pues creo que no puede llegarse a ella por vía interpretativa dado que no está dentro del precepto, que por tanto al vulnerar una exigencia constitucional, resulta inconstitucional y nulo.

Lo expuesto es trasladable al art. 35.1 y 2, primer inciso.

b) La segunda de las consecuencias es la inconstitucionalidad del art. 6.2 EAC en cuanto impone el deber de conocer el catalán a «los ciudadanos de Cataluña»: de la cooficialidad para los ciudadanos derivan derechos y no deberes –«no es inherente a la cooficialidad» el deber de conocer la lengua autonómica, STC 84/1986, de 24 de junio, FJ 2–.

Como ya he indicado, la Sentencia evita la declaración de inconstitucionalidad del precepto atribuyéndole un sentido distinto del que realmente tiene: los ciudadanos de Cataluña, es decir, todos los ciudadanos de Cataluña –la expresión «ciudadanos de Cataluña» es el paralelo a la de «todas las personas» que le precede– no son todos los ciudadanos de Cataluña sino sólo algunos de ellos, los que se encuentran en unas determinadas situaciones de sujeción especial –los alumnos de centros de enseñanza y los funcionarios públicos–, situaciones éstas de sujeción especial que, por definición, se contraponen a la generalidad propia de «los ciudadanos de Cataluña».

c) La última de las consecuencias que incluyo en este apartado es la inconstitucionalidad del art. 34 EAC, «Derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios»: «Todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios. Las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley.»

La redacción del precepto indica que el derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos frente a los poderes públicos se extiende aquí a las relaciones inter privatos, lo que determina la inconstitucionalidad del art. 34 EAC, pues, como he destacado, para los ciudadanos no derivan deberes sino sólo derechos de la cooficialidad lingüística, de suerte que ningún sujeto privado podrá imponer a otro sujeto privado la obligación de atenderle en la lengua que aquél elija, siendo de añadir que ésta es también la conclusión a la que conduce el derecho a la libertad de empresa –art. 38 CE–, que implica la posibilidad de que su titular la organice en los términos que estime conveniente, orientando, en su caso, la captación, atención y conservación de la clientela a la de uno u otro corte lingüístico, a la vista de las circunstancias, muy especialmente la situación de su establecimiento, personas de proximidad u otros datos que a dicho titular le corresponde ponderar.

La Sentencia, sin embargo, no lo declara así –FJ 22–. Recurre para ello a una técnica que utiliza en varias ocasiones: cuando la norma estatutaria configura ya claramente un mandato que en su contenido ha dejado en blanco alguno de sus aspectos que ha de ser fijado después por una ley estatal, es claro que ésta, como ya he señalado antes –apartado 3 B)–, está vinculada por el contenido que ya aparece fijado en el mandato estatutario. Pues bien, si el mandato es inconstitucional la Sentencia no lo declara así, sino que utilizando la parte del precepto que ha de ser cubierta por la ley estatal –vinculada por el mandato estatutario– viene a dejar sin efecto el mandato mismo, con lo que vacía el precepto estatutario. Así, en esta ocasión, habida cuenta de que el deber de disponibilidad lingüística ha de operar «en los términos establecidos por la ley», la Sentencia viene a dejar sin contenido el precepto, olvidando que en la inevitable conexión de los dos puntos del art. 34 EAC, la ley que fije los términos del deber no podrá desconocer que éste ha de tener el contenido adecuado para que «todas las personas» sean atendidas «en la lengua oficial que elijan»: este es el derecho que inequívocamente establece el art. 34.1 EAC.

8. Para completar el examen de la regulación de la materia lingüística me voy a referir ahora a los arts. 33.3 y 33.5 EAC:

A) Por lo que se refiere al art. 33.3, he de señalar que de conformidad con la doctrina constitucional sentada en la interpretación del art. 3.2 CE, al Estatuto de Autonomía no sólo le corresponde la atribución al catalán de la condición jurídica de lengua oficial, sino también la definición de un cierto nivel o densidad del régimen jurídico que se deriva de aquélla esto es, lo que hemos denominado el «alcance» o «contenido inherente» de la cooficialidad (SSTC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 5 y 6; 123/1988, de 23 de junio, FJ 5; 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40; 173/2005, de 23 de junio, FJ 1). Ahora bien, tal cometido estatutario, no puede sustraer al Estado las competencias que le atribuye a la Constitución, lo que implica la necesidad de delimitar los ámbitos materiales constitucionalmente correspondientes a leyes distintas: por un lado, la atribución al catalán de la condición jurídica de lengua oficial en Cataluña y la determinación del contenido inherente a esa condición, que es una función constitucionalmente encomendada al Estatuto de Autonomía (art. 3.2 CE), y, por otro, la actuación de diversas competencias legislativas propias del Estado por virtud de lo dispuesto en el art. 149.1 CE que se ven afectadas por el contenido de la regulación estatutaria habilitada por el citado art.3.2 CE.

Pues bien, el art. 33.3 se proyecta sobre competencias estatales desde dos puntos de vista. En primer lugar, la regulación de la prestación de servicios en Cataluña por parte de los notarios y los registradores de la propiedad y mercantiles, así como por los encargados del Registro Civil se encuadra en las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.8 y 18 CE, relativas a la ordenación de los registros y los instrumentos públicos, y a los funcionarios, y en segundo lugar, la regulación del desarrollo de sus funciones en Cataluña por parte de los Jueces y Magistrados, por los Fiscales y por el personal al servicio de la Administración de Justicia se proyecta, en un primer término que luego completaré, sobre la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, que corresponde al Estado en virtud de lo dispuesto por el art. 149.1.5 CE.

La de cuál sea el criterio para delimitar estos dos espacios correspondientes a fuentes del Derecho distintas, como son el Estatuto de Autonomía y las leyes a través de las cuales el Estado ejerce las competencias legislativas que le atribuye la Constitución, es una cuestión a la que ya ha dado respuesta el Tribunal Constitucional, declarando en la STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4, que corresponde al primero establecer el «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance de la cooficialidad», esto es, «las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad».

El art. 33.3 EAC no supera este canon de constitucionalidad, puesto que, al establecer que «los Jueces y Magistrados, los Fiscales, los notarios, los registradores de la propiedad y mercantiles, los encargados del Registro Civil y el personal al servicio de la Administración de Justicia, para prestar sus servicios en Cataluña, deben acreditar, en la forma establecida en las leyes, que tienen un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas oficiales, que los hace aptos para ejercer las funciones propias de su cargo o su puesto de trabajo», el precepto configura un requisito que debe ser cumplido por concretos profesionales en un sentido determinado, lo cual excede del contenido propio de una consecuencia genérica de la cooficialidad (el derecho a la opción lingüística), y constituye la regulación del medio concreto para dar cumplimiento a aquella exigencia (la definición de los requisitos para acceder a puestos en Cataluña), esto es, aquello que, precisamente, debe ser regulado por el legislador estatal en ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.5, 8 y 18 CE.

Ha de añadirse que una parte de la competencia relativa a la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) está reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE) que «determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia». Quiere ello decir que, por lo que respecta, en particular, a los Jueces y Magistrados y al personal al servicio de la Administración de Justicia, el art. 33.3 no sólo entra a regular una materia de competencia estatal, sino que invade un campo constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La STC 56/1990, de 29 de marzo, declaraba que «la regulación de las condiciones de acceso y ascenso dentro de los distintos cuerpos al servicio de la Administración de Justicia es competencia estatal dada su naturaleza de cuerpos nacionales por tratarse de un aspecto perteneciente al estatuto de personal que ha de determinar el legislador orgánico, ex art. 122.1 CE» [FJ 11 d)], y más particularmente, que «el Estado es competente para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia dadas las reservas competenciales del art. 149.1, apartados. 5 y 6» (FJ 40).

Es clara, pues, la inconstitucionalidad del art. 33.3. La Sentencia, sin embargo, no lo declara así. Recurre para ello otra vez a la técnica que ya he señalado antes, referida al mandato estatutario que deja en blanco alguno de sus aspectos –apartado 7.B), c)–.

El art. 33.3, sin duda, establece un requisito –acreditamiento del conocimiento del catalán– para poder ejercer en Cataluña las funciones incluidas en él, que se impone como mandato vinculante al legislador estatal. Pero como el precepto remite esa acreditación a «la forma establecida en las leyes» para la Sentencia el propio mandato queda sin virtualidad pues la aplicabilidad del requisito depende de lo que decida el legislador estatal. Sin embargo, es lo cierto que el Estatuto impone ya ese requisito –la exigencia ya existe–, de suerte que lo único que queda por fijar es la «forma» de la acreditación, es decir, uno sólo de los aspectos de un inequívoco mandato que ya establece el art. 33.3 EAC. Por lo demás, el empeño por justificar el vaciamiento total del precepto a partir de aquella remisión, que cubre uno sólo de los aspectos del mandato –cómo se cumple el requisito que ya terminantemente figura en el art. 33.3 EAC–, pone de manifiesto que la

competencia para regular esta materia corresponde al Estado, que en lo que he mencionado ha de ejercerla a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE).

Y aunque no sea en modo alguno necesario –lo decisivo aquí para la inconstitucionalidad es la invasión de materia reservada– no estará de más añadir que el art. 341 LOPJ ha configurado el conocimiento de la lengua cooficial no como requisito sino como mérito.

Lo expuesto implica, por las mismas razones, la inconstitucionalidad del art. 102 EAC.

B) El art. 33.5, establece que «los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica».

Clara es su inconstitucionalidad, pues invade competencias constitucionalmente reservadas al Estado, como son las relativas a la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y la legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y además, al entrar a regular las relaciones entre los particulares y los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal, el precepto estatutario se proyecta sobre materias constitucionalmente reservadas a Leyes Orgánicas específicas en la Constitución, tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE), la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (136.4 CE) y, en fin, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 165 CE).

Por otra parte, el art. 33.5 vulnera los límites territoriales de la cooficialidad. A diferencia de lo que ocurre con el castellano, que despliega los efectos jurídicos propios de su condición de lengua oficial del Estado en de todo el territorio nacional, las lenguas cooficiales solo proyectan las consecuencias de la cooficialidad en el seno del territorio autonómico (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2), es decir, que la oficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma se detiene en los límites de su territorio, con la única excepción de los supuestos singulares en que en el territorio de otra Comunidad Autónoma la lengua en cuestión también tenga carácter cooficial (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 9).

Es de advertir que el art. 33.5 EAC no regula los efectos extraterritoriales de los actos procesales realizados en catalán en Cataluña, cuestión ésta ya prevista en la legislación vigente (arts. 231 LOPJ y 142 LEC), sino que reconoce el derecho a dirigirse en catalán a órganos judiciales cuya sede está fuera del territorio de Cataluña y establece que dichos actos tendrán plena eficacia jurídica. Sin embargo, no resulta viable extender el alcance de la cooficialidad (es decir, de los efectos jurídicos de esta calificación) de la lengua propia de la Comunidad Autónoma fuera de su correspondiente ámbito territorial. Al hacerlo, la norma estatutaria está vulnerando el art. 3.2 CE, en cuya virtud «las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos». La atribución de efectos extraterritoriales a la cooficialidad del catalán es, en definitiva, una decisión que excede el margen abierto por el art. 3.2 CE al legislador estatutario. En realidad, existe una incompatibilidad material de la extensión extraterritorial de los efectos de la cooficialidad con el art. 3.2 CE. Dicho de otro modo: no es que eso no lo pueda hacer uno u otro legislador, es que eso no resulta constitucionalmente viable.

La Sentencia no declara la inconstitucionalidad del art. 33.5, acudiendo una vez más a la técnica del mandato estatutario cuyo contenido deja un aspecto en blanco que ha de ser cubierto por la legislación estatal –apartado 7.B).c) y 8.A)–. El art. 33.5 impone «en todo caso, [la] plena eficacia jurídica» de los escritos a los que se refiere, con lo que está trazando un terminante mandato dirigido a legislador estatal, mandato este claramente inconstitucional, como viene a reconocer la Sentencia que, refiriéndose a los órganos constitucionales o jurisdiccionales de ámbito estatal, señala que «no puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática», pero vista la remisión del precepto al «procedimiento establecido por la legislación correspondiente», la Sentencia salva la norma declarando que la eficacia de tales escritos será la que decida «la entera libertad» del legislador estatal competente –FJ 21–, con lo que elimina la virtualidad jurídica del mandato estatutario, en un entendimiento de éste contrario a su texto: aquella plena eficacia jurídica de los escritos, que el Estatuto quiere que se produzca en todo caso, para la Sentencia existirá sólo en el caso de que así lo decida el legislador estatal.

Estoy de acuerdo con la falta de virtualidad del art. 33.5 EAC, pero no por la interpretación que hace la Sentencia sino por la inconstitucionalidad y nulidad del precepto.

9. Una atención especial reclaman los arts. 110, 111 y 112 EAC –capítulo I del título IV– dada la relevancia de su función en el ámbito de las competencias.

También aquí he de empezar con una obviedad: establecen las funciones correspondientes a las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma y lo hacen en términos imperativos –«corresponden a la Generalitat»–, de suerte que constituyen auténticos mandatos que, al estar incluidos en una ley, integran normas jurídicas. No otra es su naturaleza.

Y ya en este punto he de recordar que la STC 76/1983, de 5 de agosto, con doctrina posteriormente reiterada en otras (SSTC 118/1996, de 27 de junio, 157/2004, de 21 de septiembre y 247/2007, de 12 de diciembre) declaró que «el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos» y es que sólo al «Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

Así la Sentencia de la que discrepo –FJ 57– indica que «el Estatuto podrá 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». Este es, «al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el poder constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto» y esto, que con acierto advierte la Sentencia que no puede hacer un Estatuto, es precisamente lo que hacen los arts. 110, 111 y 112 EAC, –regulan una materia que es cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido– que, por tanto, son inconstitucionales y nulos.

Sin embargo, la Sentencia, elude la declaración de inconstitucionalidad entendiendo que estos preceptos son sólo una «exposición ordenada y sistemática», «sin otro ánimo que el descriptivo», del «cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas» por este Tribunal, lo que lleva a cabo el Estatuto con la finalidad de evitar la «incertidumbre» que puede existir para la «cognoscibilidad y reconocimiento» de tal doctrina –FJ 58–.

Quedan reducidos así los tres preceptos que examino a un puro resumen de la doctrina del Tribunal hecho para facilitar su conocimiento, lo que contradice terminantemente su tenor literal: los arts. 110, 111 y 112, como ya he dicho, son auténticas normas jurídicas que imperativamente señalan qué funciones comprenden las competencias de la Comunidad Autónoma. Convertidas, así, estas normas jurídicas en un puro resumen de jurisprudencia resultan carentes de toda virtualidad jurídica, no sólo porque la doctrina del Tribunal puede modificarse –bien se cuida la Sentencia de subrayar que «esto es sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados»–, sino sobre todo porque su virtualidad jurídica, que no es otra que la virtualidad jurídica de la doctrina del Tribunal, deriva de ésta y no de los artículos que la resumen.

Para mí la falta de virtualidad jurídica de estos preceptos, conclusión latente en la Sentencia y con la que estoy de acuerdo, deriva no del entendimiento de los mismos que se expone en el FJ 58, sino de que son, como ya he dicho, auténticas normas jurídicas que han de ser calificadas de inconstitucionales y nulas. Es más, estos tres preceptos son inconstitucionales no ya porque excedan del contenido constitucionalmente viable de un Estatuto de Autonomía, sino porque exceden de la materia que puede regular el legislador constituido.

Y una última observación, ya en tono menor. Los artículos 110, 111 y 112, en la concepción de la Sentencia, son una exposición descriptiva de la jurisprudencia de este Tribunal, por lo que creo que la declaración de inconstitucionalidad de uno de sus incisos y las

interpretaciones de otros que se llevan al fallo deberían haber sido objeto de una motivación específica desde el punto de vista que ahora menciono.

10. Señalaba antes, al comienzo de esta reflexión, que la segunda de las raíces de las que arranca mi discrepancia respecto de la Sentencia, es la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, a los que la Constitución, asigna un contenido que, naturalmente, implica unos límites. A esta cuestión me voy a referir ahora.

Como ya indiqué en el Voto particular que formulé respecto de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, el Estatuto de Autonomía tiene un contenido esencial o mínimo que es el previsto en el art. 147.2 CE, y además otros contenidos expresamente previstos en la Constitución. Y sobre esta base, se plantea la cuestión de si cabe un tercer campo de contenido adicional, así como, caso de admitirse éste, qué requisitos son necesarios para su viabilidad constitucional. La reflexión necesaria en este sentido ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es fruto de la actuación de una competencia conjunta del Estado y de la Comunidad Autónoma, se aprueba mediante ley orgánica y su texto se caracteriza por una petrificación o congelación de extraordinaria intensidad:

A) El Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma –art. 147.1 CE– porque cumple una precisa función que le encomienda la Constitución.

Una norma es «institucional básica» por razón de la materia y por razón del tratamiento al que la somete. Dado que lo que ahora importa es la determinación del contenido constitucionalmente lícito del Estatuto, me referiré sólo a la materia propia de esta norma. Y así, el Estatuto, para cumplir esa función que la Constitución le señala, ha de regular un elenco de materias previsto en el art. 147 CE. Además otros preceptos constitucionales establecen contenidos añadidos a los de dicho precepto y después indicaré que resultan viables también, cumpliendo ciertos requisitos, algunos contenidos distintos de los que la Constitución establece.

El contexto próximo del art. 147.1 CE, es decir, su apartado 2, detalla el contenido esencial del Estatuto. El Estatuto es Estatuto porque regula una determinada materia –concretamente la prevista en el art. 147.2 CE–. Si además regula otras materias sigue siendo un Estatuto porque ha incluido el contenido del art. 147.2; si no recoge este contenido, aunque regule otras materias, cualquiera que sean éstas, ya no es un Estatuto.

En definitiva, el Estatuto es la norma institucional básica porque contiene lo que está previsto en el art. 147.2 CE.

B) El Estatuto es el fruto de la actuación de una competencia conjunta atribuida por la Constitución al Estado y a la Comunidad Autónoma, competencia conjunta esta que, como ya he indicado, es diferente de la competencia compartida: la compartida, da lugar al seguimiento de dos procedimientos distintos que culminan con la aprobación de dos leyes diferentes –la básica por el Estado, la de desarrollo por la Comunidad Autónoma–, en tanto que en la competencia conjunta, sobre una misma materia se atribuye la competencia a dos entes públicos distintos, que la actúan sucesivamente –a uno le corresponde una primera aprobación, que procedimentalmente opera como propuesta, y al otro la decisión final mediante ley orgánica– en un mismo procedimiento, que tiene así un fondo paccionado, pues el Estatuto «supone una doble voluntad» –STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5–.

De aquí derivan dos consecuencias:

a) Este complejo procedimiento sólo tiene sentido, sólo tiene razón de ser en las materias objeto de la competencia conjunta, es decir, en los casos en que resulta necesaria la doble intervención. Fuera de ese ámbito de la competencia conjunta, los demás terrenos, o son competencia del Estado porque se la atribuye la Constitución, o serán de la competencia autonómica porque se la va a atribuir el Estatuto. Y en todo aquello que no es de la competencia conjunta y que, por tanto, pueden hacer a solas el Estado o la Comunidad Autónoma, no resulta razonable seguir el complejo procedimiento que separa propuesta y decisión.

b) Pero, además, y nuevamente a diferencia de lo que ocurre en la competencia compartida, en la que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden modificar a solas la ley que cada uno de ellos aprobó separadamente, en la competencia conjunta ninguno de los cotitulares puede modificar, por sí solo, el Estatuto. Por ello, si antes decía que no era razonable seguir ese procedimiento complejo fuera del ámbito de la competencia conjunta, ahora añado que esto no sería jurídicamente viable, pues daría lugar a una alteración del orden constitucional de competencias. Después he de volver sobre este punto que considero esencial.

En cualquier caso, lo que ya destaco es que la determinación del contenido lícito del Estatuto ha de realizarse con estricta atención a la materia reservada al Estatuto, es decir, la que es objeto de esa competencia conjunta.

C) El Estatuto se aprueba mediante ley orgánica, lo que abre dos cauces diferentes de reflexión:

a) Ante todo, cabe tomar en consideración la doctrina de este Tribunal respecto de ese tipo de leyes, siquiera sea, en este primer momento, con carácter puramente orientativo, porque la peculiaridad del Estatuto no permite un traslado automático de aquella doctrina.

Y en este sentido, es de recordar la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2, b) que, para las previsiones específicas de reserva de ley orgánica, señalaba: «dada la congelación de rango que éstas [reservas de ley orgánica] suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados –como ha puesto de manifiesto este Tribunal en la mencionada Sentencia de 13 de febrero de 1981– en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución».

Ya en este punto, hemos de volver a la pregunta inicial: el Estatuto ¿admite sólo las materias previstas en la Constitución o permite la inclusión de otras distintas que integran un contenido adicional? Y la respuesta la hemos de buscar, todavía en línea de aproximación, en la jurisprudencia sentada respecto de las leyes de contenido constitucionalmente establecido.

En relación con las leyes orgánicas se ha admitido la inclusión no sólo de las materias incluidas en la reserva sino también de otras conexas –STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3–, siempre que se cumplan determinados requisitos. Así la STC 124/2003, de 19 de diciembre, FJ 3, señala que la viabilidad de las materias conexas exige que «lo sean desde un punto de vista material», de suerte que «la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia».

En la misma línea, respecto de la Ley de presupuestos hemos dicho –STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5– que para que la regulación «de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indisponible sea constitucionalmente legítima, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto o que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento o, finalmente, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992 y 195/1994)».

La idea fundamental que late en esta doctrina, por generalización, lleva a concluir que en las leyes para las que la Constitución ha establecido un determinado contenido cabe no sólo lo expresamente previsto en ella, sino también un contenido conexo que ha de cumplir dos requisitos, pues, por un lado, ha de tener una directa relación con la materia reservada por la Constitución, y, por otro, su inclusión en la ley ha de resultar precisa para que ésta pueda cumplir la función que aquélla le encomienda.

Y esta razón de ser del contenido conexo o adicional –que la ley pueda desarrollar el cometido que la Constitución le asigna–, permite ya extender su viabilidad a los Estatutos de Autonomía. Así lo ha admitido este Tribunal, que distingue, por un lado, el «ámbito delimitado por la

reserva material del Estatuto» y, por otro, «las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito» –STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2.B).

b) La aprobación del Estatuto mediante ley orgánica, como ya he anticipado, genera un segundo itinerario de reflexión, pues, en cuanto ley orgánica, es ley estatal, lo que significa que todos los Estatutos de Autonomía proceden de un mismo legislador a diferencia de las leyes autonómicas que se dictan por diecisiete legisladores diferentes.

Y esta contraposición –leyes dictadas por un mismo legislador frente a leyes dictadas por legisladores distintos– tiene muy relevantes consecuencias para el principio de igualdad –STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5–. Ahora bien, siendo la igualdad establecida en el art. 139.1 CE uno de los principios generales de la organización territorial del Estado y derivándose de ella importantes consecuencias para la determinación del contenido lícito de los Estatutos de Autonomía –el Estatuto es desigualdad, arts. 138.2 y 147.2 CE–, dejo su examen para un apartado posterior, en el que me ocuparé de la cuestión de si en el Estatuto de Autonomía caben derechos subjetivos.

D) El cuarto itinerario a seguir para la fijación del contenido posible del Estatuto es el de la congelación o petrificación de su texto.

Como ya he ido señalando, hay en el Estatuto un contenido que deriva expresamente de los preceptos constitucionales y otro conexo o adicional, que sin ese directo fundamento resulta sin embargo adecuado para que el Estatuto pueda cumplir la función que la Constitución le encomienda. Y ¿qué ocurre con las materias que no están en ninguno de los dos casos, es decir, ajenas a la reserva y no susceptibles de ser subsumidas en el contenido conexo o adicional, materias que, por tanto, figuran más allá de los límites constitucionales del Estatuto?

La respuesta dependerá del alcance que demos a la petrificación estatutaria: si todo el contenido del Estatuto queda congelado, incluida la zona extralimitada, ésta será nula por razones puramente formales, dado que la norma puede no incurrir materialmente en inconstitucionalidad y, sin embargo, por su mera inclusión, con congelación, resulta nula, porque se desapodera al Estado o a la Comunidad Autónoma para regular a solas la materia que no estaba en el ámbito de la competencia conjunta. Por el contrario si se entiende que ese contenido extralimitado que excede de la reserva no queda congelado, y que, por tanto, puede ser modificado por ley estatal o autonómica –no hay despojo de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma– habrá que reputar válida, desde el punto de vista formal, la normativa en cuestión.

A este respecto se han propuesto dos soluciones: a) Diversidad de regímenes para la reforma del Estatuto –unos preceptos son reformables por una vía y otros por otras–; b) Uniformidad del régimen jurídico de reforma –todos los preceptos están sometidos a idéntico cauce de reforma.

a) Se ha sostenido en la doctrina que la rigidez del Estatuto se extiende sólo a la materia que le está reservada. Ello implicaría que ésta para su reforma exigiría el complejo procedimiento autonómico-estatal –iniciativa y decisión–, mientras que el resto podría modificarse por ley orgánica, por ley ordinaria del Estado o por ley autonómica, atendiendo a la titularidad –estatal o autonómica– de la competencia sobre la materia que, incluida en el Estatuto, no era de la competencia conjunta. Esto implicaría cuatro vías distintas para la reforma estatutaria atendiendo al objeto –procedimiento conjunto, ley orgánica, ley ordinaria estatal y ley autonómica.

Con ello las normas de la extralimitación serían válidas, pues no se alteraría el régimen jurídico propio de cada una de ellas y que deriva de la titularidad de la competencia.

b) La segunda posible solución es la de la uniformidad del régimen jurídico de reforma del Estatuto.

Con ella, todo el contenido del Estatuto queda afectado por la rigidez.

Esta es la solución que deriva de nuestra jurisprudencia. Así, concretamente para las transferencias o delegaciones de competencias del art. 150.2 CE hemos dicho que «utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5).

Y ya con carácter más general hemos declarado que «las disposiciones del Estatuto de Autonomía tienen un ámbito, delimitado por la reserva material del Estatuto, respecto al cual no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el art. 147.3 CE y en el propio Estatuto, ni la remisión a normas de rango infraestatutario. Sin embargo, las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito, pese a que tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados, sí pueden atribuir, en todo o en parte, la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico» (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2.B).

Queda, así, claro que tanto las normas incluidas en el ámbito de la reserva material del Estatuto como las que quedan fuera resultan congeladas pues «no pueden ser reformadas por procedimientos distintos» al previsto en el art. 147.3 CE.

De esta plenitud de la petrificación de todo el contenido del Estatuto derivan dos consecuencias importantes:

a') Válidamente sólo pueden ser incluidas en el Estatuto las materias previstas en la Constitución y las que integren el complemento adecuado para que aquél cumpla su función. Toda otra materia ajena a la competencia conjunta establecida en la Constitución, de incluirse en el Estatuto, vería alterado su régimen jurídico, pues ya no podría ser modificada por la decisión unilateral del ente competente, que habría de contar con la voluntad de otro.

b') Y por ello, puede responderse ya la pregunta inicial: sí, efectivamente, en el Estatuto cabe un contenido adicional distinto del expresamente previsto en el Constitución, siempre que cumpla dos requisitos: 1) ha de tener una conexión con la materia constitucionalmente reservada al Estatuto y 2) ha de ser complemento adecuado de la regulación estatutaria de esa materia, adecuación esta que ha de entenderse en el sentido estrictamente preciso para que el Estatuto pueda cumplir la función que la Constitución le encomienda. Sólo cumpliendo estos requisitos puede una materia incorporarse al ámbito de la competencia conjunta propia del Estatuto.

11. Sobre esta base, ya con referencia al Estatuto aquí impugnado, es de señalar que son muchos los preceptos que exceden del campo propio de la competencia conjunta del Estado y la Comunidad Autónoma y que son por tanto inconstitucionales y nulos. Es, claramente, el caso de todos aquellos que invaden el campo de las competencias exclusivas del Estado, en ocasiones reservadas a ley orgánica, y, específicamente, el de los que establecen una participación de la Generalitat en el ejercicio de tales competencias, pues con ello se impone un trámite que concrete esa participación afectando a un procedimiento que, por referirse a una competencia del Estado, sólo éste podrá regular mediante una norma que pueda modificar por sí solo. Después me referiré a los preceptos que en materia de financiación –apartado 12– y en el campo de los derechos subjetivos –apartados 13 y 14– sobrepasan el ámbito propio de la competencia conjunta.

En definitiva son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos:

A) Arts. 33.3 y 5, 38.2, 41.5, 80.3, 95, incluyendo por conexión –art. 39.1 LOTC– el apartado 3, 96, 98, 99 (estos dos últimos se declaran inconstitucionales en unos términos que no comparto, como seguidamente indicaré), 102, 103, 105, 107.1 y 2 (en lo relativo a la planta), 114.5, 117.2, inciso «obras de interés general», 3, inciso primero, 4 y 5, 118.1. b), 125.3, 133.2 y 3, 135.2, 138, 140.2, 3, 4, y 5, inciso relativo a la «participación en la gestión de la del Estado en Cataluña», 6, inciso «participación en la financiación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal, situadas en Cataluña», y 7, 144.5, 148.2, 149.2 y 4, 166.3.b), 170.1.d), inciso «regulación», 174.3, 180, 182.1, 2 y 3, 183, disposición adicional segunda, 187.1 y 2, 191.1, 198 y 200.

B) Me voy a referir ahora a los arts. 97, 98 y 99.

El Estatuto impugnado crea en su art. 97 un órgano nuevo, el Consejo de Justicia de Cataluña y lo define como «el órgano de Gobierno del Poder Judicial en Cataluña» y añade que «actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial». Según el Estatuto, esto y no otra cosa es el Consejo de Justicia de Cataluña.

La Sentencia declara, y estoy de acuerdo, que es inconstitucional el Consejo de Justicia en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial y en cuanto órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, que es lo único que el Consejo de Justicia es según el Estatuto, pero la Sentencia inventa un órgano nuevo, un Consejo de Justicia que es otra cosa, –un órgano de la Generalitat– para ejercer algunas de las funciones del Consejo de Justicia que creaba el Estatuto.

La inconstitucionalidad y nulidad al art. 97 EAC arrastra inexorablemente la de los arts. 98 y 99 EAC, en cuanto que regulan las atribuciones y composición del Consejo. Sin embargo la Sentencia trata de salvarlos en alguna medida creando otro órgano, que ya no se inserta en la organización del Consejo General del Poder Judicial sino en la de Generalitat: nace así de la Sentencia «un órgano autonómico específico» –FJ 48–, totalmente falto de apoyo estatuario.

Discrepo, pues, de la creación de ese órgano que aparece latente en el contenido del fallo que se refiere a los arts. 98 y 99.

12. Continuando en el terreno del contenido constitucionalmente viable de los Estatutos de Autonomía, mención especial merece el punto relativo a la financiación de la Generalitat –título VI del Estatuto–.

Ciertamente, disponen las Comunidades autónomas de «unas competencias financieras relativas a la obtención de los recursos necesarios y la utilización de los mismos» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7), pero tales competencias han de ajustarse a las exigencias constitucionales, es decir, más concretamente, a lo dispuesto en el art. 157.3 CE, que atribuye al Estado la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar» (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2), «mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7) –hoy, con la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre–, Ley Orgánica esta que cumple «una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE» (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 4) y con la que se pretendió «habilitar la intervención unilateral del Estado … a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7 y en el mismo sentido, STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9). Y la razón de ser de la necesidad de la LOFCA, a la que corresponde el protagonismo en esta materia, se halla en que «el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas» y puesto que «los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales», ello «exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4, y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

Y es que, en lo que en este terreno importa, el principio fundamental, que figura ya en el título preliminar de la Constitución –art. 2 –, es el de la solidaridad cuya «realización efectiva» –efectiva, real, eficaz, eficacia, eficiencia, es terminología muy querida por nuestra Constitución, una «Constitución sincera», en la terminología de la doctrina italiana, que aspira a incidir en la realidad– se garantiza por el Estado –art. 138.1 CE– porque la financiación de un determinada Comunidad Autónoma «no vive aisladamente sino que se integra en un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar 'por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español'» (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5, y 109/2004, de 30 de junio, FJ 3), tanto más cuando «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3).

Sobre esta base, creo que invaden el campo de la competencia exclusiva del Estado –art. 149.1.14 CE– y, muy concretamente el ámbito de la reserva de ley orgánica establecido en el art. 157.3, estableciendo condicionamientos que pretenden limitar la libertad de configuración del legislador estatal, los siguientes preceptos –no incluyo los que ya figuran en el apartado 2 del fallo–, que son, por tanto, inconstitucionales y nulos:

Art. 201.4; art. 206.5; art. 210.2 b); art. 219.2, segundo inciso, y 4, y las disposiciones adicionales tercera, apartado 1, cuarta, octava, novena y décima. También a las disposiciones adicionales que acabo de mencionar priva la Sentencia de virtualidad jurídica, pues ésta queda subordinada a lo que decidan las Cortes Generales –FFJJ 137 y 138–. Comparto la conclusión de falta de virtualidad pero no por la interpretación que hace la Sentencia sino porque son normas jurídicas inconstitucionales y nulas, por invasión de competencias del Estado.

13. La aplicación del criterio general antes señalado –el Estatuto ha de operar en el ámbito de la competencia conjunta– al campo de los derechos subjetivos, conduce a entender que éstos tendrán cauce adecuado en el Estatuto cuando así derive de la directa previsión constitucional o su reconocimiento sea complemento adecuado de la regulación estatutaria. Pero, con carácter previo, he de destacar la trascendental función que en nuestro sistema autonómico corresponde al principio general recogido en el art. 139.1 CE, del que deriva un criterio claramente restrictivo respecto de la viabilidad del establecimiento de derechos subjetivos en los Estatutos, criterio este que habrá que concretar a la vista de lo dispuesto en el art. 147.2 CE.

A) El art. 139.1 CE –igualdad de derechos y obligaciones «en cualquier parte del territorio del Estado»– es un precepto cuyo engarce en el sistema constitucional y, más concretamente, en el sistema autonómico ofrece serias dificultades.

En efecto, la autonomía de las Comunidades Autónomas, autonomía política –«capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia», STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3–, da lugar necesariamente a la desigualdad de derechos y obligaciones. El Estatuto, en sí mismo, al cumplir la función que le señala el art. 147.2 CE, es, ante todo, desigualdad, antes, por tanto, de que se dicten leyes autonómicas actuando las competencias que en aquél se asumen: así, el art. 138.2 CE ya constata «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas», diferencias estas que, en lo que ahora importa, por virtud del principio dispositivo, podían manifestarse mediante la asunción de elencos competenciales distintos. Pero, sobre todo, esas diferencias en el punto de partida que es el Estatuto habían de desarrollarse frondosamente como consecuencia de la actuación de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas que habría de dar lugar a regímenes jurídicos distintos y, por tanto, a derechos y obligaciones diferentes. Y, perfectamente consciente de que esto iba a ser así, el constituyente, inmediatamente después de haber constatado «las diferencias entre los Estatutos» en su art. 138.2, exactamente a continuación, en el art. 139.1, proclama la igualdad «de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» que es un principio general de la organización territorial del Estado.

La importancia de este principio resulta evidente en nuestra Constitución. El art. 2 CE señala cómo, sobre el fundamento que es la unidad de la Nación española, operan el derecho a la autonomía y la solidaridad entre las nacionalidades y regiones –unidad, autonomía y solidaridad –. Pues bien, cuando en el título VIII de la Constitución se establecen los principios generales de la organización territorial del Estado, aparecerán también la autonomía y la solidaridad pero la unidad de la Nación española, fundamento de la Constitución, resulta sustituida por su trasunto que aquí es la igualdad de derechos y obligaciones. La función, tan relevante, que en el terreno propio del título preliminar de la Constitución cumple la unidad de la Nación española, en el capítulo primero de su título VIII –principios generales de la organización territorial del Estado– es cumplida por el principio de igualdad reconocido en el art. 139.1 CE que tiene un objeto necesariamente distinto al correspondiente a los arts. 81.1, inciso primero –derechos fundamentales y libertades públicas–, y 149.1.1 CE –derechos y deberes constitucionales.

Y puesto que el art. 139.1 CE proclama la igualdad de derechos y el Estatuto es desigualdad –art. 138.2 CE–, quiérese decir que éste no es, evidentemente, cauce adecuado para la proclamación de derechos.

Así resulta claramente de nuestra jurisprudencia. Todos los Estatutos son obra del legislador estatal, un mismo legislador, en tanto que las leyes autonómicas se dictan por diecisiete poderes legislativos distintos, y hemos declarado –STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5– que no es admisible «que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo legislador». En cambio, y puesto que del ejercicio de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, resultan diferencias de régimen jurídico y, por tanto, de derechos y obligaciones, hemos concluido que «la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)».

En definitiva, pues, los Estatutos, obra de un mismo legislador, con rechazo, por tanto, de «diferenciaciones», no son el ámbito normativo adecuado para el establecimiento de derechos que han de implicar diferencias –art. 138.2 CE–: su inclusión en el Estatuto ha de estar inspirada por un criterio profundamente restrictivo.

B) Sobre la base de este criterio restrictivo, ha de señalarse que, en ocasiones, la propia Constitución abre la posibilidad de que el Estatuto establezca derechos subjetivos –así, remisión al Estatuto en el art. 3.2 CE para las lenguas autonómicas– y, en otras, de la regulación de las instituciones autónomas propias –art. 147.2 c) CE– pueden derivar también derechos subjetivos –así, derechos de sufragio, en relación con la ordenación de la organización y funcionamiento de las Cámaras Legislativas–: la primera posibilidad deriva de la expresa previsión constitucional, en tanto que la segunda opera como complemento adecuado de la regulación estatutaria de las instituciones autonómicas.

Lo que ahora destaco es que fuera del ámbito de las dos vías que acabo de mencionar y que son excepción, no caben derechos subjetivos en los Estatutos de Autonomía. Y, muy concretamente, no pueden llegar al Estatuto por la vía del art. 147.2 d) CE, pues el Estatuto es norma atributiva de competencias y no de ejercicio de éstas, ejercicio que corresponde a las Comunidades Autónomas que en su legislación, al regular las instituciones que están dentro de las competencias asumibles, trazarán regímenes jurídicos que sí podrán dar lugar a derechos. Es clara, así, la tajante diferenciación, en lo que ahora importa, de los apartados c) y d) del art. 147.2 CE: del primero –organización de la Comunidad Autónoma– pueden derivar, como complemento de su regulación, derechos que lícitamente puede incluirse en el Estatuto, en tanto que el segundo –asunción de competencias– no puede ser fuente que habilite esa inclusión.

En definitiva, la regla general es la no viabilidad de la inclusión de derechos en los Estatutos con las excepciones ya señaladas.

14. La aplicación del canon que acabo de señalar a los artículos del Estatuto impugnado que consagran derechos subjetivos, claramente diferenciados de los principios rectores –rúbricas del título I y de sus capítulos–, conduce a la conclusión de que, respecto de los preceptos que seguidamente indico, no hay norma constitucional que se dirija al Estatuto para abrir el cauce a los derechos que ellos establecen ni tampoco la organización de las instituciones autónomas catalanas reclama como complemento adecuado el reconocimiento de aquéllos.

Resultan, así, inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos:

Art. 15.1 y 2, «Derechos de las personas»; art. 20, «Derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte» y art. 21. 1 y 2, «Derechos y deberes en el ámbito de la educación». Esta inconstitucionalidad ha de extenderse a las remisiones que los arts. 37.1.2 y 3 y 38.1 hacen al capítulo I del título I del Estatuto, dado que los arts. 15, 20 y 21 figuran en dicho capítulo.

15. La regulación de la reforma del Estatuto obliga a examinar, por una parte, la normativa referida al procedimiento y, por otra, la de la convocatoria del referéndum:

A) El procedimiento:

El art. 147.3 CE establece que «la reforma de los Estatutos de Autonomía se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Por otra parte, los Estatutos aprobados por la vía del art. 151 CE «solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes» (art. 152.2 CE).

Así pues, mientras que el art. 147.3 CE prescribe que la reforma requerirá en todo caso la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica, el art. 152.2 CE nada dice sobre la intervención de las Cortes ni sobre la necesidad de una ley orgánica de aprobación de la reforma. Sin embargo, resulta evidente que estas diferencias carecen de relevancia, ya que la reforma sólo puede integrarse en el ordenamiento bajo la misma forma jurídica que reviste la norma reformada y que el concurso de las Cortes Generales es preciso igualmente en todo caso.

Ya en este punto, es de recordar que la reforma del Estatuto –art. 147.3 CE– es el fruto del ejercicio de una competencia conjunta –Estado y Comunidad Autónoma–, de suerte que los distintos trámites necesarios se desarrollan –competencia conjunta– en dos fases distintas: la primera –competencia autonómica– ha de producirse en las instituciones propias de la Generalitat, en tanto que la segunda –competencia estatal– ha de desarrollarse en las Cortes Generales mediante la aprobación de una ley orgánica.

Así las cosas, es claro que sólo los Estatutos pueden disponer lo pertinente en punto a la iniciativa de la reforma y a su sustanciación en las propias instancias autonómicas; es decir, únicamente el Estatuto es competente para determinar quién y cómo decide el contenido de la propuesta de revisión que habrá de someterse a las Cortes Generales y cómo se integra la representación del Parlamento que ha de defender aquélla en las Cámaras. Pero a partir de la llegada del proyecto de Estatuto a las Cortes Generales el procedimiento para la aprobación de una ley orgánica ha de someterse a lo que dispongan los Reglamentos de cada una de sus Cámaras, –art. 72.1 CE–. En definitiva, el procedimiento que puede ser regulado por el Estatuto es el que corresponde a la fase de competencia autonómica, pero no el que se desenvuelve en las Cortes Generales: el Estatuto carece de competencia para regular éste, de suerte que cuando su normativa incide en este ámbito invade las competencias propias de aquéllas.

De ello deriva la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 222.1.b) y, por conexión –art. 39.1 LOTC–, apartado c) y 223.1 d) y, también por conexión, apartados e) y f), en la medida en que regulan actuaciones que se desarrollan en las Cortes Generales.

B) La convocatoria del referéndum:

La convocatoria del referéndum que culmina la reforma estatutaria –el art. 222. 1, d) EAC establece que «una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum» y el art. 223.1 i) EAC dispone que la «aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b)»– ha de examinarse desde dos puntos de vista: por una parte, el que deriva del art. 92.3 CE, que establece una reserva de ley orgánica específica para la regulación de «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución» y por otra, el que contiene, la expresa dicción del art. 62, c) CE en virtud del cual corresponde al Rey «convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución»:

a) Si la reserva de ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE comprende las distintas modalidades de referéndum establecidas en la Constitución, y el de reforma de un Estatuto de Autonomía como es el incluido en los arts. 222.1, d) y 223.1, i) EAC es una de tales modalidades, puesto que está previsto expresamente en el art. 152.2 CE, resulta claro que este referéndum queda afectado por aquella reserva.

Pese a ello, la Sentencia –FJ 147– considera que ésta es «una conclusión que se impone descartar por razones de pura sistemática institucional», aduciendo que los referendos previstos para la reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 CE, al no tratarse de una modalidad de referéndum impuesta por la Constitución, no estarían sometidos a la reserva de Ley Orgánica del art. 92.3 CE y su regulación estatutaria podría sustraerlos a la exigencia de la convocatoria regia. Así las cosas, según la Sentencia, «no tendría entonces mayor sentido que sólo para los elaborados por la vía del art. 151 CE se exigiera» dicha convocatoria.

Sin embargo, no puede tratar de encontrarse una adecuada «sistemática institucional» en contra del tenor literal de las disposiciones constitucionalmente relevantes, que con una meridiana claridad someten a la reserva de ley orgánica la regulación de los referendos previstos en el art. 152.2 CE: no resulta correcta una interpretación sistemática por la cual la regulación de un referéndum no previsto en la Constitución y contenida en una normativa infraconstitucional sirva para dejar sin efecto lo establecido expresamente en la Constitución para un referéndum que ella ha previsto. En el supuesto, que no admito, de que fuera viable aquí una interpretación evolutiva como la que la Sentencia hace, creo que habría de conducir a la conclusión contraria, es decir, a exigir la convocatoria regia en los referendos propios de los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 CE.

b) Por lo que respecta, en segundo lugar, al art. 62.c) CE, ha de indicarse que el ámbito objetivo sobre el que se proyecta la competencia del Rey de conformidad con este precepto –«convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución»– puede ser objeto de dos interpretaciones alternativas. En primer lugar, puede entenderse en sentido amplio, de tal manera que habría de corresponder al Rey la convocatoria de todos los referendos previstos en la Constitución, con independencia de que en la regulación constitucional de cada uno de ellos se contuviera una referencia expresa a la convocatoria real. De conformidad con esta lectura, por tanto, todo referéndum previsto en la Constitución habría de ser convocado por el Rey. En segundo término, la disposición del art. 62.c) CE puede también interpretarse, de manera más restringida, en el sentido de que habrían de ser convocados por el Rey únicamente aquellos referendos en los que la convocatoria real haya sido objeto de una previsión expresa en la disposición constitucional correspondiente. De acuerdo con esta segunda lectura, lo que habría de estar previsto en la Constitución no sería el referéndum en cuanto tal sino el hecho mismo de que su convocatoria correspondiera al Rey.

Aunque no se acoja a ella de modo expreso, la conclusión a la que llega la Sentencia –FJ 146– pasa inexorablemente, al encontrarnos ante un referéndum previsto en el art. 152.2 CE, por esta segunda interpretación estricta del art. 62.c) CE, que, sin embargo, no puede aceptarse, no sólo porque convierte el art. 62.c) CE en una disposición constitucional vacía, carente de contenido prescriptivo propio, en la medida en que se limitaría a reiterar un mandato cuyo origen habría de encontrase en otros preceptos constitucionales, sino sobre todo porque dicha interpretación conduce a resultados difícilmente aceptables en cuanto al ámbito de la atribución competencial a favor del Rey, que está redactada en plural –se refiere a la convocatoria de los referendos «previstos en la Constitución»–, en tanto que es sólo una la disposición constitucional que contempla expresamente la convocatoria del referéndum por parte del Rey, que es la del art. 92.2 CE.

Por el contrario, no contiene una tal previsión la regulación de los tres referendos específicos previstos de modo expreso en la Constitución, como son, primero, los referendos de aprobación (art. 151.2.5 CE) y reforma (art. 152.2 CE) de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE; segundo, el referéndum correspondiente a la eventual incorporación de Navarra al «Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya» (disposición adicional cuarta CE); y tercero, y sobre todo, los referendos previstos para la reforma de la Constitución. Esto último resulta especialmente significativo: la interpretación que he denominado estricta y que es la que subyace en la Sentencia, conduciría a que no incumbiera al Rey la convocatoria de los referendos de reforma constitucional, ya fuera ésta una reforma por el procedimiento ordinario o por el procedimiento agravado, puesto que ni el art. 167 CE ni el art. 168 CE contienen una previsión expresa en el sentido de que su convocatoria deba corresponder al Rey.

Puede, en definitiva, concluirse que los arts. 222.1, d) y 223.1 i) EAC, son inconstitucionales por regular una materia reservada a una ley orgánica específica por el art. 92.3 CE y, además, por hacerlo vulnerando el art. 62. c) CE.

La Sentencia –FJ 147–, sin embargo, soslaya esa inconstitucionalidad, afirmando que el Presidente de la Comunidad Autónoma actúa «en nombre del Rey», representación esta que, desde luego, no aparece otorgada en la Constitución.

16. En último término, y para todo lo que no deriva de lo anteriormente expuesto, dejo constancia de que comparto los razonamientos y conclusiones que formula mi compañero don Vicente Conde Martín de Hijas en su Voto particular.

Y este es mi parecer, que expreso con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.–Javier Delgado Barrio.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006

En mérito de lo establecido en el art. 90.2 LOTC y de acuerdo con la opinión que he defendido desde los inicios del debate, formulo el siguiente Voto particular relativo al recurso de inconstitucionalidad número 8045-2006.

1. Mi discrepancia se refiere a la incorrecta inclusión del contenido del apartado primero del fallo de la Sentencia, que afirma que las referencias del preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña» carecen de «eficacia jurídica interpretativa».

Dado que nos hallamos ante la primera ocasión en que una Sentencia de nuestro Tribunal incluye en su fallo una referencia al preámbulo de una ley, creo obligado exponer mi parecer a este respecto, lo que haré atendiendo a la doctrina que durante estos años hemos elaborado.

Ciertamente hemos dicho que los preámbulos forman parte integrante de los textos legales, de modo que no son algo ajeno a la disposición normativa, pero no por ello poseen en sí mismos valor normativo. Como hemos afirmado en varias ocasiones «ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo» (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 1). De lo anterior, el Tribunal ha extraído dos consecuencias: a) no pueden ser impugnados autónomamente y, en consecuencia, el Tribunal ha rechazado a limine esta posibilidad (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 132/1989, de 18 de julio, FJ 11), y b) no cabe realizar una declaración directa de inconstitucionalidad de todo o parte del mismo porque la cualidad que identifica las normas objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad es que tengan fuerza o rango de ley [art. 153 a), 161 y 164 CE], lo que no ocurre en ningún caso con los preámbulos y las exposiciones de motivos.

Sentado lo anterior, el Tribunal ha afirmado que aquéllos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7), recurriendo el propio Tribunal a los mismos para interpretarlas (entre otras, SSTC 212/1995, de 19 de diciembre; 173/1998, de 23 de julio, FJ 1; 222/2006, de 6 de julio, FFJJ 3 y 8). De su doctrina se deduce que el recurso al preámbulo como elemento de interpretación no está exento de límites. Así, no cabe recurrir al mismo para dar un sentido diferente al alcance de preceptos legales inequívocos ni para alterar el contenido de un precepto. Dado que carecen de valor normativo, «lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 4).

Por fin, el Tribunal ha señalado que si un determinado precepto es declarado inconstitucional y nulo o es interpretado conforme a la Constitución de manera contraria a lo expuesto en el preámbulo de la ley, la Sentencia manifestará expresamente que los apartados del preámbulo referidos a tales preceptos carecen de valor interpretativo alguno. Pero el Tribunal añadió que «en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo», no resulta «necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia» (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7).

2. Señalada la doctrina general del Tribunal sobre el valor de los preámbulos y el recurso a los mismos como criterio de interpretación de las leyes, procedo a exponer los motivos de mi discrepancia con la inclusión del apartado primero del fallo de la Sentencia.

Ya he indicado que los preámbulos forman parte integrante de los textos legales, de modo que no son algo ajeno a la disposición normativa. Su inclusión en una ley es un acto que refleja la voluntad expresa del legislador, mediante la que desea manifestar una determinada convicción política al conjunto de los ciudadanos. En el caso de las Constituciones –y por extensión de los Estatutos de Autonomía– el preámbulo es expresión solemne de un acto político. Posee un valor declarativo-político y su utilidad para crear el sentimiento constitucional –en este caso estatutario– es muy relevante.

Es por ello que todos los preámbulos de los Estatutos de autonomía reformados durante la VIII Legislatura (del 2 de abril de 2004 al 31 de marzo de 2008) utilizan un similar lenguaje en el que destacan los aspectos históricos y característicos sobre el que basan su «norma institucional básica», que el Estado «reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico» (art. 147 CE) [Estatutos de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, BOE, núm. 86, de 11 de abril); Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, BOE, núm. 172, de 20 de julio); Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, BOE, núm. 52, de 1 de marzo); Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, BOE, núm. 68, de 20 de marzo); Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, BOE, núm.97, de 23 de abril); y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, BOE, núm. 288, de 1 de diciembre)].

Así, podemos observar como todos ellos definen a su Comunidad como «nacionalidad histórica», en ningún caso como «entidad regional histórica», que es el término que emplea la Constitución (art. 143.1 CE) y al que recurrían los primeros Estatutos, y a su población como pueblo, destacando su personalidad diferenciada, su identidad respecto de otros pueblos de otros territorios de España y del pueblo español, del que sin duda forman parte. No es extraño que los preámbulos se refieran al derecho de sus pueblos al autogobierno y que el ejercicio de éste se presente como una conquista histórica. El preámbulo del Estatuto de Andalucía utiliza incluso las expresiones «patria andaluza» y «realidad nacional» siquiera sea para recordar respectivamente que, «en un acto de justicia histórica», el Parlamento de Andalucía reconoció a Blas Infante como Padre de la Patria Andaluza en abril de 1983 y que en 1919 el Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional. Del mismo modo el Estatuto de la Comunidad Valenciana se refiere a Valencia como País Valenciano.

La autoridad de una Sentencia reposa, entre otros extremos, en la coherencia de las soluciones aportadas. Según mi parecer, uno de los elementos característicos de la respuesta ofrecida por la Sentencia a las impugnaciones relativas al preámbulo y a su proyección normativa en el título preliminar del EAC consiste en sostener el carácter abierto o dúctil de determinados términos de contenido jurídico-constitucional. Así la Sentencia no duda en declarar compatibles entre sí los términos Pueblo de Cataluña y Pueblo español, al que se refiere incluso como «unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del ordenamiento jurídico» (FJ 9), o Ciudadanos de Cataluña («subespecie del género ciudadanía española») y Ciudadanía española (FJ 11). Esta ductilidad se mantiene posteriormente al distinguir entre Estado «Estado español» Estado central (FJ 13), ó entre derechos fundamentales y derechos estatutarios (FJ 16).

En suma, tanto del examen del contenido de los preámbulos de los otros Estatutos de Autonomía aprobados durante la VIII Legislatura (que incluyen, como se ha advertido, términos de contenido similar al objeto de nuestra reflexión) como de la propia coherencia de la Sentencia de la que en este punto discrepo (que ha dado un contenido dúctil y abierto a términos con un sentido jurídico constitucional de igual densidad) debería derivarse que en el contenido del preámbulo del Estatuto cabe una afirmación como la realizada.

3. En mi opinión la Sentencia no podía más que concluir que el adjetivo «nacional» aplicado a Cataluña no ha de entenderse como contrapuesto a la Nación española, de la misma forma que los conceptos de ciudadanía catalana y pueblo catalán no significan la negación de la existencia de la ciudadanía española o del pueblo español por cuanto se refieren a una expresión de estos últimos, en los que se integran.

Y, sin embargo, esta no es la conclusión a la que llega la Sentencia respecto del término nación, de tal modo que el FJ 12 (y posteriormente el párrafo primero del fallo de la Sentencia) se esfuerza en sostener que la Nación española es la única que conoce la Constitución, apartándose de las soluciones anteriores y sosteniendo que sólo cabe su interpretación en este sentido.

Es indudable que Cataluña, como afirma el preámbulo del Estatuto, es fruto de un proceso histórico «de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas», origen de un «pueblo» que ha expresado su vocación de autogobierno, de tal modo que la definición de Cataluña como nación resulta lógica en el contexto en el que así lo manifiesta.

Por lo demás, no puede dejar de constatarse que, al sostener la definición de Cataluña como nación, el preámbulo remite a una resolución del Parlamento de Cataluña que recoge el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, situándose por tanto en un plano conceptual (el pensamiento político) muy distinto al que la Sentencia parece otorgar cuando el fallo les niega eficacia jurídica o cuando en el fundamento jurídico 7 señala que pueden ser base de ciertas «consecuencias jurídicas constitucionales».

De ahí que de una lectura conjunta de su preámbulo y título preliminar difícilmente puede deducirse que el EAC cuestione que la nación española es el único sujeto titular de la soberanía que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez. Muy al contrario, el EAC realiza una constante afirmación de la Constitución como fundamento del autogobierno de Cataluña.

En efecto, en el primer artículo del Estatuto, que lo informa en su totalidad, textualmente se dice: «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica».

En otras palabras, según el EAC Cataluña es parte integrante de la Nación española y ejercita el derecho a la autonomía que le reconoce la Constitución (art. 2), constituyéndose a estos efectos en nacionalidad (arts. 1 y 8.1 EAC). Ni el pueblo catalán se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE) ni Cataluña, como nacionalidad, se confunde con la Nación española.

Ésta que, al decir del art. 2 CE, ciertamente se caracteriza por su «indisoluble unidad», posee una segunda nota característica, también recogida en el art. 2 CE y, sin embargo, silenciada en el FJ 12 de nuestra Sentencia, y es precisamente la de su pluralidad, pues está integrada por diversas entidades políticas –nacionalidades y regiones– a las que la propia Nación española «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía», de manera que no habría tal unidad indisoluble si no hubiera el reconocimiento de la particularidad de los pueblos que integran la Nación española.

Es por ello que cuando la Sentencia incorpora en el apartado primero del fallo las referencias del preámbulo a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña», y asimismo cuando dispone en el FJ 12 que el término «nacionales» del art. 8.1 EAC sólo es conforme con la Constitución si se interpreta en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, definida como nacionalidad (art. 1 EAC) e integrada en la «indisoluble unidad de la nación española» como establece el art. 2 CE, está recurriendo al preámbulo para desvincularse de preceptos legales inequívocos, lo que, según he indicado, está vedado al intérprete constitucional.

Por todo lo dicho, expreso mi discrepancia con la inclusión del párrafo primero del fallo de la Sentencia, el cual, no obstante, no afecta en absoluto al rigor de la Sentencia a cuyo contenido nada añade o quita, más que hacerle decir al Estatuto en su parte normativa lo que no dice, a partir de una lectura forzada del preámbulo al que se recurre como único parámetro interpretativo cuando en realidad ese parámetro lo establece el artículo 1, que informa el carácter subordinado del Estatuto a la Constitución. En suma, como he tratado de exponer, este párrafo resulta absolutamente innecesario y, en otro orden de consideraciones, imprudente y carece del menor rigor jurídico constitucional.

4. Mi crítica debe extenderse, por idénticos motivos, al tratamiento que la Sentencia otorga a la mención –incluida también en el preámbulo, al que de forma exclusiva me refiero en el presente Voto– a los derechos históricos del pueblo catalán. Como en el supuesto anterior, considero que la Sentencia altera el contenido del articulado del Estatuto apoyándose para ello en el preámbulo.

Ciertamente, la lectura del artículo 5 EAC permite constatar, de entrada, que este artículo contiene diversas referencias expresas a la Constitución (artículo 2, disposición transitoria segunda y otros preceptos). Por otra parte el empleo del adverbio «también» remite a los demás artículos del título preliminar, en particular al artículo 1, que define Cataluña como una «nacionalidad» (término empleado por la CE) que «ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma» (y, por tanto, como una entidad territorial prevista en la CE) «de acuerdo con la Constitución» y «el Estatuto». El art. 2.4 EAC, por otra parte, afirma que los poderes de la Generalitat «emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución».

En definitiva queda claro que, de acuerdo con el texto del EAC, la autonomía de Cataluña sólo procede material y formalmente de la Constitución. Y es precisamente porque este derecho ha sido reconocido por la vigente Constitución por lo que es inalienable. Es más, el mismo resulta de una larga y a veces cruenta reivindicación que asume y garantiza la Constitución que establece que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el

derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas» (art. 2 CE). De ahí que pueda legítimamente incorporarlo el Estatuto.

Las referencias a los derechos históricos contenidas en su artículo 5 y en el preámbulo no desmienten esta afirmación. Así lo ha sostenido en sus alegaciones el Parlamento de Cataluña para quien el texto vigente, en ningún caso, fundamenta el Estatuto en los derechos históricos, ni siquiera indirectamente (antecedente 18). La apelación a los derechos históricos –añade– pretende «incorporar y actualizar el alcance y la configuración especial que la Constitución reservó a los territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (disposición transitoria segunda) y, en la medida en que sea posible constitucionalmente, mantener una regulación diversa y no uniforme cuando en el pasado la hubiera habido y siempre que actualmente no atentara a los principios constitucionales». «El derecho histórico –añadirá más adelante– es para el Parlamento de Cataluña, la pervivencia de un sentido del Derecho en la historia».

En parecidos términos se ha expresado el escrito de alegaciones formulado por el Gobierno de la Generalitat: «estas referencias vendrían a poner de relieve hasta qué punto los Estatutos son los únicos instrumentos normativos adecuados para reflejar el pasado normativo-institucional de acuerdo con el proceso constituyente en 1978 conforme a los principios que informan el Estado social y democrático de Derecho … No se trataría de crear una doble legitimidad –una acorde al principio democrático y otra de raíz historicista– sino de plasmar una constatación histórica asumida por los textos normativos actuales legitimados por el poder constituyente» (antecedente 17).

La CE ha sido definida en muchas ocasiones como la formalización de la voluntad de acuerdo –de reconciliación y punto de encuentro– del pueblo español. Resultado del consenso político la CE es un texto jurídico expresivo de las distintas sensibilidades históricas, políticas y sociales de España, abierto a la sociedad y a la historia. Esta apertura –dicho de otro modo, este distanciamiento respecto del voluntarismo o positivismo más estricto– ha sido la razón de su perduración en el tiempo, por lo que el Tribunal Constitucional, constituyente prorrogado, no puede desconocer este carácter.

5. Así comprendida la referencia a los derechos históricos no plantea ni siquiera una duda de constitucionalidad ya que, como se deduce de los escritos señalados, esta referencia nada tiene que ver con el concepto de derechos históricos recogido en la disposición adicional primera CE –que, según hemos indicado (STC 76/1988, de 25 de mayo, FJ 2), sólo resulta aplicable a cada una de las Provincias vascongadas y de Navarra– y al que, por cierto, el EAC no se refiere en ningún momento.

Es claro, por consiguiente, que la mención a los derechos históricos y a la realidad histórica de Cataluña que se contiene en el artículo 5 y en el preámbulo del EAC, no son el fundamento del autogobierno de Cataluña, ni constituyen un título para la asunción de nuevas competencias relacionadas con el sistema jurídico público.

El artículo 5 contiene, en fin, una afirmación de la realidad histórica de Cataluña –sus «instituciones seculares», la «tradición jurídica catalana», su derecho civil, su lengua y cultura, la proyección de ambas en el ámbito educativo, un sistema institucional– que la Constitución reconoce, como también lo hace respecto de otras Comunidades autónomas, como expresión de la singularidad de Cataluña. Y, en coherencia con la voluntad del constituyente, el Estatuto reafirma este reconocimiento constitucional de su singularidad, sin que, por todo lo dicho, este artículo precise de declaración interpretativa alguna; sólo desde una lectura forzada del preámbulo y del articulado del EAC puede llegarse a una tal interpretación que, por lo demás, resulta incorrecta e innecesaria a la luz de nuestra doctrina sobre el valor de los preámbulos.

Como ocurriera respecto de las referencias del preámbulo y del art. 8.1 EAC al término nación, la Sentencia incurre en un positivismo exacerbado, casi afirmando que no existe nada antes de la Constitución. Sin embargo, ésta, que ciertamente es el fundamento de un nuevo ordenamiento jurídico, obedece asimismo a una realidad preexistente, que modula y explica al mismo tiempo el orden jurídico resultante. En este sentido, los derechos históricos de Cataluña son fundamento del autogobierno de Cataluña, cuyos elementos singulares recoge el art. 5 EAC, que la Constitución Española permitió recuperar, pues ciertamente el constituyente no ha actuado al margen de la historia de España ni la Constitución es resultado de un hecho espontáneo.

La Sentencia con la que muestro mi conformidad excepto en lo que se refiere a la declaración primera del fallo denota en ciertos momentos un academicismo más propio del siglo xix, centrado en el debate entre el positivismo y el historicismo y alejado en cualquier caso de la realidad jurídica del mundo contemporáneo, en que las soberanías son difíciles de distinguir y los Estados no son soberanos en el sentido pleno del término. La realidad se presenta actualmente mucho más compleja y el Derecho debe responder a ésta, sin que afortunadamente quepa el sostenimiento de ciertos dogmas, como el dogma de la soberanía o la defensa de un nacionalismo exacerbado.

6. No quiero dejar de mencionar, por último, que, tal como se ha expuesto, la reforma del EAC se enmarca en un proceso generalizado de reforma de los Estatutos de autonomía, caracterizado en todos los casos por la voluntad de las CCAA de profundizar en el autogobierno. Pues bien, no podemos dejar de considerar que en ocasiones los nuevos Estatutos de autonomía contienen disposiciones con una redacción idéntica o muy similar a la del EAC. Paradójicamente estos textos han contado con el apoyo expreso de los Diputados recurrentes, quienes durante la misma legislatura, votaron a favor de la aprobación de dichos Estatutos, hoy vigentes, sin que los mismos fueran recurridos ante este Tribunal.

A pesar de que acertadamente el FJ 2 de la Sentencia se refiere a esta circunstancia y recuerda los efectos generales de las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad (art. 38.1 LOTC), como en este caso era obligado hacerlo, considero que debía haberse ahondado en tal planteamiento y, sobre todo, debía haberse especificado en los correspondientes fundamentos jurídicos respecto de qué preceptos operará el predicado efecto erga omnes de la presente Sentencia.

Las identidades a las que me refiero se hallan en preceptos que la Sentencia ha declarado inconstitucionales y que no pueden pasar por alto a este Tribunal por la vigencia de las mismas. En efecto, la mayor parte de los preceptos declarados en todo o en parte inconstitucionales relativos al Poder Judicial se repiten, y en algunas ocasiones de modo literal, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Compárense el art. 95.5 y 6 EAC con el art. 143.1 y 2 EAAnd, relativos al Tribunal Superior de Justicia; el art. 98.2 a), b), c), d) y e) EAC con el art. 144.4 a), b), c), d) y e) EAAnd, que regulan las atribuciones de los Consejos de Justicia de las respectivas autonomías; el art. 95.5 y 6 EAC con el art. 143.1 y 2 EAAnd, sobre el nombramiento de los presidentes de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia y de sus Salas; el art. 99.1 EAC con el art. 144.2 EAAnd (composición, organización y funcionamiento de los Consejos de Justicia); y el art. 101.1 y 2 EAC con el art. 146.1 y 2 EAAnd, que se refiere a la competencia de los Gobiernos autonómicos sobre las oposiciones y concursos para cubrir plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en la correspondiente Comunidad Autónoma.

Existe identidad también entre los artículos 75 EAAnd y 120.2 EAC, referidos a la competencia compartida de las Comunidades Autónomas en materia de cajas de ahorro. Ambos artículos emplean el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos fijados en», declarado inconstitucional. Por fin, el art. 107.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón responde a la misma idea que el art. 206.3 EAC (Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y Solidaridad) y como este último incluye el inciso «siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar».

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.–Eugeni Gay Montalvo.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 28 de junio de 2010, en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

I. Explicación de este Voto particular.

1. Cuando han sido necesarios cuatro años de debates para poder llegar a sostener que la mayor parte de los artículos del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) se ajustan a la Constitución es evidente que quienes han apoyado esta Sentencia han tenido serios problemas para argumentar sus tesis.

El enjuiciamiento posterior del EAC, del que se impugnan más de dos centenares de preceptos, ha supuesto un desafío para la justicia constitucional de todos los tiempos. Basta una lectura de los antecedentes de esta Sentencia, una consulta a las hemerotecas de la época o recordar que existe en trámite una proposición de reforma de nuestra Ley Orgánica, orientada a limitar las posibilidades de control jurisdiccional de este Tribunal respecto de los Estatutos de Autonomía (BOCCGG, Congreso, Serie B, núm. 253-I, de 4 de junio de 2010), para demostrar la gravedad de esta afirmación.

2. Desde la transición democrática del siglo pasado hemos sido el país del pluralismo. En el ámbito social, el económico, el político y en la vertebración territorial de España ese principio ha sido el signo que ha marcado estos treinta años de experiencia constitucional. En ese marco, nuestra Constitución Española de 1978 (CE) ha cobijado con generosidad a todos los españoles, sin distinción de ideología, de credo o de partido.

La CE reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran una España plural estableciendo, en su título VIII, un proceso de descentralización que ha culminado en muy poco tiempo en el Estado de las Autonomías. Los procesos de descentralización federo-regional son el máximo posible de libertad en la articulación territorial de un Estado y consienten el máximo posible de autonomía, que no autogobierno, a las Comunidades territoriales que integran ese Estado. Pero esas Comunidades territoriales tienen siempre el límite único de que –si el proceso es democrático– debe desarrollarse presidido por lo que los constitucionalistas denominamos, técnicamente, una «Constitución rígida» y bajo la salvaguardia de un Tribunal Constitucional. Sin respeto a esa Constitución rígida no hay Estado de Derecho, no hay convivencia democrática y, menos aún, pluralismo territorial.

3. La Constitución Española de 1978 (CE) es la única norma del ordenamiento jurídico que tiene el privilegio de organizar y presidir su propia muerte. La rigidez de su procedimiento de reforma (arts. 166 a 169 CE) es la garantía de la Constitución –que protege su contenido democrático frente a cualquier intento de subvertirlo– y determina el rango superior o supremacía de la Norma Fundamental frente a cualquier otra norma (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 3). Esa garantía es insuficiente porque todas las leyes tienen una fuerza normativa irresistible. Si una ley vulnera la Constitución, sus normas, aún siendo inconstitucionales, se impondrán a todos y la supremacía formal de la Constitución devendrá una teoría inoperante en la práctica.

Sólo la Justicia constitucional puede asegurar el principio esencial del Derecho público de lograr la invalidez de cualquier acto legislativo que contradiga una Constitución rígida, como es la nuestra. Si no se ha respetado su procedimiento de reforma, la inconstitucionalidad deberá ser comprobada y declarada con plenos efectos frente a todos (art. 164.1 CE) por la autoridad u órgano específico creado con ese fin esencial.

Por eso este Tribunal ha podido decir, a propósito de la impugnación preventiva del propio EAC, que «el principio de jerarquía normativa impide que la Ley orgánica en que se plasma un Estatuto de Autonomía pueda derogar o modificar la Constitución, pues, si aquél estuviese en contradicción con ésta, la consecuencia inequívoca sería la inconstitucionalidad del Estatuto y su radical nulidad» (sic, en ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7). Si los Tribunales Constitucionales se han extendido dondequiera desde 1989 es porque la institución ha sido eficaz para servir de «garantía de la garantía de la Constitución»: Sirve para complementar la garantía de la rigidez constitucional y preservarla para el futuro como una realidad efectiva.

4. El nuevo EAC vulnera límites esenciales establecidos en el proceso de descentralización de la Constitución de 1978. Las normas de la CE no han previsto que España deje de ser «Estado» antes, después o en el devenir de ese proceso que la convierte en «Estado de las Autonomías».

El EAC se subroga en el papel del legislador constituyente y modifica la Constitución sin seguir los procedimientos arbitrados para su reforma; incurre en un vicio colosal de incompetencia que subvierte la división del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas en todos los ámbitos; lesiona la igualdad de todos los españoles en sus derechos, en especial en el derecho, vinculado a la dignidad humana, de que puedan usar en España la lengua española oficial del Estado; colapsa, en fin, el sistema constitucional de fuentes del Derecho y, con él, el funcionamiento mismo del Estado.

La Sentencia de la que discrepo no logra sanar esos vicios de inconstitucionalidad porque lejos de anular los preceptos inconstitucionales los interpreta recurriendo al género, siempre resbaladizo, de las denominadas técnicamente Sentencias interpretativas de rechazo.

Es muy parca, casi inexistente, la invocación de nuestra jurisprudencia en la Sentencia. Sostengo que sería decisiva para llegar a conclusiones muy distintas a las que se sostienen en el texto de la mayoría en cuestiones tales como las consecuencias del vicio de incompetencia, la reserva de ley orgánica, el régimen local, aguas, relaciones internacionales, Constitución económica, principio de solidaridad, financiación, etc. Así, por ejemplo, la STC 76/1983, de 5 de agosto, sólo se cita (FFJJ 6 y 57) de pasada o para buscar «el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido» pese a que su doctrina es esencial para este caso. Es excepción a este silencio la doctrina de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que se invoca como precedente de autoridad pese a que contó con la oposición significativa de cinco Votos particulares formulados por Magistrados integrantes de este Pleno, entre ellos el de mi compañero fallecido y no sustituido hace ya dos años durante las deliberaciones de este mismo recurso de inconstitucionalidad, el Excmo. Sr. Don Roberto García-Calvo y Montiel. Me ratifico en todos los extremos del Voto particular que formulé a dicha Sentencia, cuya doctrina es precedente de la actual.

La vinculación razonada a los propios precedentes es una exigencia de la estabilidad de la interpretación constitucional y un postulado del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Sólo una vinculación clara y visible a los propios precedentes asegura que la Constitución no sea lo que una mayoría coyuntural de Magistrados del Tribunal Constitucional diga que es. Son necesarias mayorías muy amplias y una fundamentación sólida y convincente, para cambiar precedentes antiguos y estables. Así lo demuestra el viejo imperativo stare decisis, o stare decisis et non quieta movere.

Con la consideración aceptada por la mayoría de que no importa que el EAC contradiga la Constitución porque es obvio que la Constitución se protege a sí misma –sorprendente tesis esencial de la Sentencia de la que discrepo– y que los Estatutos de Autonomía son algo parecido a un manual universitario, que trata de orientar con valor meramente descriptivo en una realidad constitucional indefinida en la CE, dispersa en criterios doctrinales y de categorías inciertas (FJ 58, tercer párrafo), se contradicen los principios elementales que acabo de enunciar y el Tribunal abdica de su misión esencial de garantizar la superioridad formal de la CE sobre los Estatutos de Autonomía. Se produce un daño a sí mismo y al sistema constitucional de fuentes del Derecho del que tardará años en sanar.

II. El EAC: Un vicio colosal de incompetencia.

5. El EAC incurre en un vicio colosal de inconstitucionalidad formal por incompetencia en un sinfín de preceptos, que irrumpen en materias reservadas constitucionalmente a la Constitución y a las leyes estatales y autonómicas, como se expondrá más detalladamente en un último fundamento de este Voto particular. Es innecesario detallar esa extralimitación competencial evidente que afecta a nuestro régimen local, a la unidad del Poder judicial, a competencias esenciales de nuestro Derecho público y al mismo sistema de financiación, con consecuencias comprometedoras de la unidad de mercado. La regulación es inadmisible y no sólo produce una restricción ilegítima e irreversible de la potestad legislativa del Estado («blindaje ad extra») sino también de las potestades del legislador autonómico («blindaje ad intra»). Es una consecuencia ineludible de la especial rigidez, fuerza de resistencia o fuerza pasiva de un Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes del Derecho, que la CE arbitró como garantía de la autonomía.

Entiendo así que el nuevo EAC es contrario a la CE en su concepción técnica esencial por la que blinda las competencias estatales y entorpece el ejercicio democrático de las autonómicas, modifica la CE y convierte en letra muerta treinta años de jurisprudencia constitucional.

El Estado es un todo y la Constitución Española de 1978 ha previsto su articulación en Comunidades Autónomas, que son partes de ese todo. El EAC es una ley orgánica del Estado pero tiene, por definición, una eficacia territorial limitada a Cataluña, por lo que sólo rige para una de esas partes. Es inadmisible por ello que el EAC concrete o precise las materias y competencias que el art. 149.1 CE ha reservado a todo el

Estado, obstruya en cualquier forma que el Estado legisle con carácter general en ejercicio de esas competencias o dirija mandatos al Estado y le imponga, incluso, una organización estatal determinada.

La Sentencia considera el EAC uno más entre diecisiete, por lo que carece de toda justificación –incluso lógica– admitir que todos los Estatutos de Autonomía puedan perfilar o concretar, diría deconstruir, las competencias del Estado y afectar a una Constitución rígida en su núcleo esencial, donde define la soberanía nacional, la lengua común y marca los límites esenciales del proceso político de descentralización que contempla. No repudiar debidamente esa novedosa concepción del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas conduciría a la existencia de diecisiete precisiones o concreciones distintas de las competencias estatales, a leyes estatales con diecisiete contenidos distintos y a un Estado de diecisiete cabezas. Todo ello en la medida en que los restantes Estatutos, siguiendo la concepción del «principio dispositivo», que fijó la jurisprudencia de la discutida STC 247/2007 (conf., STC 247/2007 passim, y mi VP) podrán emular esa misma técnica (y así lo alientan incluso ya, en forma expresa, los propios FFJJ 121 y 122 de la Sentencia mayoritaria) y atreverse a regular (así en el art. 3.1 EAC) un «marco político» de relaciones entre una de las partes y el todo o atribuirse cada una de ellas «una posición singular» (art. 5 EAC) carente de todo apoyo en la CE. No existe ningún Estado democrático descentralizado, ya sea autonómico o federal, en el que se haya admitido que las relaciones entre el todo y cada una de sus partes puedan ser reguladas al detalle en forma «general y permanente» (sic en art. 183.1 EAC) por normas del ordenamiento inferiores o distintas a las de la propia Constitución rígida, o pactadas por «Comisiones bilaterales» propias de relaciones internacionales entre Estados soberanos, o que un ente autónomo pueda condicionar y volatilizar, por su simple «interés», la unidad de la acción exterior del Estado (como resulta de los artículos 186.2; 186.3; 189.2; 193.1 ó 200 EAC) en contra del art. 149.1.3 CE.

El EAC no es sólo norma, sino norma sobre la producción de otras normas. En todo Estado compuesto (ya sea autonómico o federal) es elemento esencial la existencia de un doble centro de decisiones. Un reparto competencial nítido y claro entre el Estado y los entes territoriales que lo integran es también esencial en el funcionamiento de ese tipo de Estado. El Estatuto de Cataluña (EAC) contiene un sinfín de preceptos de relleno que se interponen entre la CE, las leyes estatales y las leyes autonómicas vigentes y futuras. Esos preceptos enturbian y confunden la distribución competencial en una forma contraria a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que, como principio constitucional, proporciona certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4) y «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Por ello, «si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15)» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5).

III. La técnica de las Sentencias interpretativas.

6. He sostenido estos cuatro años (así en el FJ 7 de mi VP a la STC 247/2007, de 12 de diciembre) que el problema más grave de inconstitucionalidad de que adolece el EAC es, como ya he dicho, un problema formal –que afecta al Estatuto como texto– y no un problema de significados normativos, que presupone admitir la regularidad formal de ese texto y que de sus disposiciones se puedan extraer normas mediante la interpretación.

El defecto capital de la Sentencia mayoritaria es un defecto de enfoque. El vicio de inconstitucionalidad del EAC dimana de las normas de la CE que regulan la atribución de competencias constitucionales y de potestades normativas (fuentes del Derecho) entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. La Sentencia no proporciona respuestas aceptables a este problema. Se limita a eludir la cuestión formal y a centrarse, como si el problema no existiera, en una contradicción material o sustantiva de contenidos entre los de la CE y el EAC, más difícil de encontrar y más fácil de resolver por la vía interpretativa, o a negar la condición de normas vinculantes en su núcleo esencial a aquéllas del EAC en las que se fijan las competencias de la Generalidad de Cataluña [art. 147.2 c) CE]. Siempre me he opuesto, en vano, a esta orientación.

Los problemas formales (de incompetencia constitucional) deben determinar la nulidad de un texto sin necesidad de entrar en un examen material o de fondo del mismo. Cuando existe un vicio formal de incompetencia, y con mayor razón en un Estatuto de Autonomía, no cabe una sentencia interpretativa. Un vicio de incompetencia evidente, consciente y radical, como el del EAC, impide a las disposiciones inconstitucionales estar donde están. En esos casos el remedio no es su interpretación conforme a la Constitución sino la declaración pura y simple de su inconstitucionalidad.

Resulta inadmisible la confusión jurídica (contraria al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE) que crea la Sentencia al eludir las consecuencias de la existencia de un vicio de competencia constitucional en un Estado compuesto, recurriendo a la relativización de su condición de norma vinculante y a una manipulación posterior de la «fuerza de resistencia» del EAC. Al igual que la «división horizontal de poderes» debe ser clara en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo centrales, que configuran las distintas formas de gobierno de los Estados democráticos, también la «división vertical del poder» debe ser nítida y predecible en una materia como el reparto de competencias entre el Estado y cada una de sus Comunidades Autónomas en todo Estado compuesto, sea éste autonómico o federal.

La seguridad jurídica cede el paso a la interpretación manipulativa. Poco importa que nuestra jurisprudencia haya afirmado en forma constante que el principio de interpretación conforme no puede «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» ni «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto para concluir que ésta es la norma constitucional» porque «el Tribunal Constitucional no puede asumir una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas, STC 138/2005, FJ 5). Todos estos límites se sobrepasan en una Sentencia que manipula los preceptos del EAC, los modifica y desconoce su sistemática interna hasta convertirlo en un embrollo de normas vacías, paralizadas, futuras o a las que se hace decir lo que no dicen, ni han querido decir.

Las leyes se traen ante este Tribunal para que controle su conformidad a la Constitución no para que llame con otros nombres los principios, derechos, competencias y potestades que el legislador ya ha creado. Sólo Adán pudo tener ante sí todos los animales del campo y todas las aves del cielo para ver cómo los llamaba, y para que cada ser viviente tuviera el nombre que él les diera (Génesis 2, 19).

7. Así, junto a la «Sentencia manifiesta» que advierte de una falta de eficacia de incisos del preámbulo (apartado 1), declara la inconstitucionalidad de algunas disposiciones (apartado 2) o lleva al fallo interpretaciones conformes a la Constitución de otros (apartado 3 del fallo), hay una «Sentencia oculta» (apartado 4) que no aparece en ese fallo pero es la que manipula innumerables preceptos esenciales del EAC y los aproxima al sentido conforme a la Constitución de otros Estatutos aprobados con posterioridad a él, en un ejercicio desproporcionado de legislación positiva. Explicaré los entresijos de esa técnica constitucional y daré ejemplos de su empleo.

Habrá controversia sobre si esa doctrina escondida tiene plenos efectos frente a todos (art. 164.1 CE a contrario) o si vinculan a todos los poderes públicos (art. 38.1 LOTC) las desestimaciones del apartado 4 del fallo, en la medida en que –aunque en apariencia desestimen el recurso– quieran ser argumentaciones interpretativas correctoras de muchas disposiciones.

Dos ejemplos importantes explican esta afirmación:

1º) El art. 20 EAC reconoce el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte y el de que todas las personas expresen su voluntad de forma anticipada sobre las intervenciones y tratamientos médicos que puedan recibir, instrucciones –añade– que deben ser respetadas en los términos que establecen las leyes.

El FJ 19 de la Sentencia rechaza la impugnación de que ese derecho afecte el derecho a la vida garantizado en el art. 15 CE razonando que «vivir con dignidad el proceso de la muerte no es sino una manifestación del derecho a una vida digna y con el mismo alcance que para ese concepto puede deducirse de los arts. 10.1 y 15 CE, es decir, sin que necesariamente se implique con ello el derecho a la muerte asistida o eutanasia».

Por ello no prospera la impugnación del art. 20. No me voy a detener en los límites a los derechos estatutarios, que no derechos subjetivos en sentido estricto en la STC 247/2007, aunque la Sentencia confunde y modifica la doctrina sentada en la Sentencia del Estatuto de la Comunidad Valenciana (vid. STC 247/2007 FJ 15 y mi VP FJ 2). Lo importante es señalar ahora que el rechazo de esta impugnación aunque tenga reflejo sólo en el apartado 4 del fallo de la Sentencia, que reza: «Desestimar el recurso en todo lo demás», contiene sin embargo una interpretación correctora ya que hace decir al inciso «las leyes» que, en un Estatuto de Autonomía se puede suponer que son leyes autonómicas, lo que no dice, que es lo siguiente: «Leyes que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1; 149.1.16 CE entre otras)». La interpretación es desestimatoria, pero expulsa del ordenamiento jurídico la interpretación más lógica del art. 20 EAC.

2º) Mas importantes son los fundamentos jurídicos 59 y 64, auténtica clave de la Sentencia. En el ejemplo que aquí interesa aclaran cómo desactiva la Sentencia el llamado «blindaje por descripción» (arts. 116 a 173 EAC) consistente en la concreción de las materias que asume el EAC como propias mediante una detallada especificación (descripción) de la materia constitucional en una serie muy amplia de submaterias. Era una de las técnicas esenciales de los redactores del EAC –junto al «blindaje por definición» que no interesa a este ejemplo– porque así, al describirlas, se reducía la pretendida indefinición de las materias del art. 149.1 CE y, dada la rigidez del EAC frente a las leyes del Estado (blindaje), se limitaban los márgenes de actuación del Estado para ejercer sus competencias. La Sentencia enerva los efectos de este blindaje del siguiente modo:

a) Se interpreta que todas las veces que el EAC dice «en todo caso» en realidad quiere decir «en su caso», sin que la Sentencia pueda precisar, en este momento, dice, nada más porque una Sentencia como la presente no es lugar de «abundar en los detalles y pormenores de un modelo de distribución competencial»… «que requiere el concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente» (sic en FJ 64);

b) El mismo FJ 64 asevera que así ocurre nada menos que en una treintena de artículos que enumera para evitar, dice, volver a enjuiciarlos cuando corresponda (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2 EAC). Por ello, la locución «en todo caso» que se contenga en todas –y cada una– de las disposiciones que describen así el alcance material de la respectiva competencia «sólo tiene un valor descriptivo», aunque no se trae esta afirmación al fallo;

c) Sólo como mera interpretación conforme del art. 110 EAC, el FJ 59 dice que la expresión «en todo caso» no tiene otra virtualidad «que la meramente descriptiva» (sic) y que no impide «por sí sola el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales» y esta declaración se lleva, una tantum, al fallo.

d) Con el escaso apoyo de esta interpretación conforme del art. 110 y esa advertencia general en el capital FJ 64, la Sentencia se entiende legitimada para desestimar ya, y con una gran soltura, todas las impugnaciones del «en todo caso» que ya sólo sería «en su caso» por la técnica de repetir «ya hemos dicho», «es obvio», «ya sabemos», «el Estado puede actuar con entera libertad», etc. No se repara en que la treintena de preceptos impugnados y enumerados siguen diciendo formalmente lo que decían. No se han contradicho procesalmente en el recurso encaminado específicamente a hacerlo ni en el momento procesal obligado, y los mismos siguen describiendo, además, el alcance de la competencia mediante su especificación en submaterias, sin que el Tribunal se sienta llamado a precisar cómo ni con qué efectos (FJ 64 in fine, cit). Habrá que esperar a futuras controversias –que se producirán, sin duda alguna– para precisar el reparto de competencias.

8. Las Sentencias interpretativas son un arma que se encuentra en la panoplia de todos los Tribunales que conocen de recursos que se dirigen contra Leyes formales. Es en Italia donde han alcanzado máxima finura Sentencias que inspiran la técnica de la actual. Se trata de las sentencias interpretativas de rechazo (sentenze di rigetto interpretative), que se caracterizan porque en ellas el rechazo de una cuestión suele esconder sutilmente una estimación.

La Sentencia ha logrado articular, en este caso, un fallo muy escueto, en el que no se contienen excesivas declaraciones de inconstitucionalidad ni demasiadas interpretaciones conformes, con una plausible benevolencia hacia el EAC. Pero, para lograrlo, se ha visto obligada a perfeccionar al máximo el género italiano.

Los dos ejemplos que ofrecía antes no son únicos. De la técnica empleada resulta una Sentencia en la que ni están todas las inconstitucionalidades que son ni son, tampoco, todas las inconstitucionalidades que están.

1º) No están todas las inconstitucionalidades que son. La parte dispositiva de la Sentencia sólo recoge algunas de sus interpretaciones conformes; en la mayor parte de los casos es necesario aproximarse al locus (sic en el FJ 7, penúltimo párrafo) de cada fundamento jurídico, que es donde se exponen la mayor parte de las interpretaciones correctoras del sentido del texto (id est: estimatorias de la inconstitucionalidad) que no son traídas al fallo, según los ejemplos significativos que he puesto antes respecto del art. 20 EAC y los referentes al «blindaje» competencial. Estas interpretaciones operan como la «sentencia oculta» (sentenza mascherata o sentenza nascosta en expresión italiana). Así, como nuevos ejemplos, el control de al menos cincuenta disposiciones normativas del EAC, por citar sólo las más claras, son objeto de interpretaciones en los fundamentos jurídicos correspondientes de la Sentencia. Aunque dichas interpretaciones concluyen en un fallo aparente de desestimación, en realidad son objeto de una «interpretación conforme a la Constitución» que quiere expulsar del ordenamiento jurídico su tenor literal. (arts. 2.4; 7; 20; 21.1 y 2; 33.3; 33.4; 37.4; 38.2; 80.3; 86.5; 95.1; 95.4; 96.1, 2 y 4; 102.4; 106.2; 107.2 y 3; 115; 117.5; 118; 121.2 a); 134.2; 135.1; 139.1; 140.2; 140.3; 140.4; 140.7; 142.2; 146.1 b); 147.1 a); 148.2; 149.3 b); 154.2; 155; 166.3 b); 169.3; 171.1 c); 183.2; 184; 186.1 y 2; 187.1 y 3; 189.2 y 3; 200; 204.1; 218.2.3 y disposición adicional 13 EAC).

Res ipsa loquitur: La simple lectura de los fundamentos jurídicos correspondientes, o de otros semejantes, ilustra lo que señalo.

Esta opción, presente en todas las versiones y que he criticado en todas las deliberaciones, tiene el mérito de esconder con admirable habilidad el alcance del fallo –que es desestimatorio y no parece reflejar un resultado tan extraño– y logra que no se borre en el lector la impresión sugestiva de argumentaciones repetitivas que son las que contendrían las interpretaciones correctoras del sentido de las disposiciones impugnadas. Plantea, sin embargo, el problema de sus efectos. Aunque nuestra jurisprudencia haya afirmado que el fallo (aquí decisum FJ 7) incluye el dictum argumentativo cuando es su fundamento determinante (por todas, STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4), nunca se había llegado a un exceso como el actual. La Judicatura y la doctrina italiana han negado eficacia erga omnes a las Sentencias que esconden entre sus fundamentos interpretaciones que no se llevan al fallo, que sólo vincularían como precedente de autoridad, en la medida en que su argumentación sea persuasiva e invite a seguirla (Cass, sez. un., Sentenza Pezzella de 31 de marzo de 2004).

La deficiencia técnica está, además, en que el razonamiento interpretativo, tal vez atendible, tal vez tomado incluso del mismo alegato de los recurrentes, resulta contradicho muchas veces por un rechazo súbito y repentino de la impugnación. El método de las Sentencias de rechazo se frustra porque en esas contradicciones abruptas hay en ocasiones una repetida quiebra lógica del razonamiento que produce resultados de una incertidumbre y ambigüedad incompatibles con el principio constitucional de seguridad jurídica (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). Resulta así un control constitucional que concluye machaconamente en un decisum (sic en FJ 7 cit.) que parece una desestimación pura y simple de la demanda y que es arduo de interpretar en relación a los razonamientos que anteceden, que nos sugieren precisamente lo contrario de lo que se decide (vid, por todos el FJ 73 y su sorprendente control del art. 127 EAC en materia de Cultura).

2º) Tampoco son todas las inconstitucionalidades que están. La complejidad de la argumentación llega hasta el punto de estimar la demanda (FJ 47) y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97 EAC) cuando una lectura repetida o atenta revela que, en realidad, no sólo se mantiene en vida ese mismo Consejo de Justicia sino que se aconseja al legislador estatal cómo puede armarlo «sin ningún reparo constitucional» (sic en FJ 48, tercer párrafo).

9. La interpretación conforme a la Constitución no es –como dije ya en mi Voto particular a la STC 98/2004, de 25 de mayo, pero debí reiterar en el de la STC 247/2007, de 12 de diciembre– un «arreglotodo» que permita hacer decir a los Estatutos lo que éstos no han dicho ni querido decir y, mucho menos, un «desmontalotodo» por el que se haga decir a la Constitución lo que no se deduce de sus proposiciones normativas ni de la voluntad del constituyente.

Este Tribunal tuvo una ocasión fallida de pronunciarse sobre la conformidad a la Constitución de este nuevo Estatuto de Cataluña antes de que entrase en vigor. Fue el caso resuelto por el citado ATC 85/2006, de 15 de marzo, en un recurso de amparo contra la calificación por la Mesa del Congreso de la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No tuve éxito cuando opiné que no debíamos abdicar de la función esencial para la que se ha creado este Tribunal Constitucional: la de proporcionar estabilidad y seguridad jurídica en la delicada cuestión de los límites constitucionales del proceso autonómico establecido en la CE (FJ 10 de mi VP al ATC 85/2006).

El recurso previo de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía y proyectos de leyes orgánicas, del que conocíamos según la redacción original de nuestra LOTC 2/1979, de 3 de octubre, era la perfección de la Justicia constitucional en un Estado de las Autonomías, concebido como proceso de descentralización federo-regional abierto. Recordé, en el citado VP al ATC 85/2006, haber escrito en sede científica que la abolición de ese recurso previo supuso una lesión grave de las garantías de la Constitución de 1978, aunque la discutible STC 66/1985, de 23 de mayo (FFJJ 3 y 4) la declarase conforme a la Constitución. Como en un «silogismo de constitucionalidad» en los procesos de control previo de Estatutos, hoy suprimidos, la Norma Fundamental constituía la premisa mayor, el Estatuto de Autonomía o los preceptos de él impugnados su premisa menor y el fallo su conclusión.

Dije también que, suprimida esa garantía previa, parecía evidente la necesidad de cubrir su ausencia y, para ello, interpretar las restantes competencias de que nos dota la LOTC en un sentido favorable a que nos pronunciásemos con carácter previo a cualquier propuesta de reforma de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo este Tribunal entendió lo contrario, siempre con mi oposición, en todas las ocasiones procesales en las que, por diversas vías, fue requerido para ello [ATC 135/2004, de 20 de abril (caso de la impugnación por la vía del art. 161.2 CE de la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi) y VP; ATC 221/2005 (conflicto positivo de competencias instado por la Comunidad foral de Navarra respecto de la misma propuesta, conocida como Plan Ibarretxe) y VP y, en fin, ATC 85/2006, citado, en el recurso de amparo contra la calificación por la Mesa del Congreso de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y VP]. Hay una reticencia evidente en nuestra jurisprudencia a que los procesos constitucionales se extiendan, como una red, para proteger la superioridad formal de la CE. Se descalifican así, con demasiada soltura, las denominadas «declaraciones preventivas» incluso en un control retrasado, como es el de esta Sentencia (Cfr., FFJJ 2; 30, 35, 63 ó 79).

Ahora, enjuiciado un recurso de inconstitucionalidad formulado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya aprobado y ya en vigor, el silogismo de la constitucionalidad de ayer no da lugar hoy a «la consecuencia inequívoca» de «la inconstitucionalidad del Estatuto y su radical nulidad» que afirmó el citado FJ 7 del ATC 85/2006. Otra vez baja a la escena un deus ex machina: se trata esta vez del principio jurisprudencial de conservación de la norma impugnada (favor legis o pro Principe) que inspira todas las Sentencias interpretativas.

10. Tengo una objeción general a la compleja forma de razonar de esta Sentencia. Hans Kelsen enseñó en uno de sus últimos escritos (Recht und Logik, Forum, Viena, 1965, p. 422) que una norma jurídica no es un acto de pensamiento sino un acto de voluntad. El fallo de un Tribunal Constitucional no puede suavizarse hasta lo incomprensible: Si es negativo, su decisión esta llamada a contrarrestar la voluntad de una norma, que sólo existe como tal (also eine Norm) cuando expresa una voluntad irresistible del legislador. Un Tribunal no puede razonar como si fuera un Consejo de Estado. Un órgano consultivo puede glosar normas, hacer recomendaciones y suavizar sus críticas en la medida en que no resuelve y su razonamiento se dirige a la voluntad de una autoridad que todavía no ha decidido. La decisión de un Tribunal Constitucional debe ser siempre, en cambio, una expresión vinculante de voluntad: Cuando desestima un recurso confirma –quiérase o no– la voluntad de la ley expresada en la norma jurídica que se controla. Por ello cuando quiere contrarrestar esa voluntad de algún modo, mediante la interpretación, el matiz o la manipulación de una Sentencia interpretativa de rechazo, ha de marcar siempre con claridad qué es lo que quiere decir y aclarar al decidir sí, y en qué medida, su interpretación afecta a la fuerza formal (Gesetzeskraft) del acto legislativo. No encuentro en la Sentencia esa precisión en la mayor parte de las «interpretaciones ocultas» en tanto que no se llevan a su parte dispositiva o fallo. No explican, con la expresión «así interpretada» u otra similar, como se hace en otros ordenamientos (soweit, notwithstanding o nei sensi di cui in motivazione), que el Tribunal quiera interpretar la ley, en qué sentido lo hace y qué interpretación, o interpretaciones, expulsa del ordenamiento jurídico. Cuando así ocurre y más al enjuiciar una norma de normas, como es el EAC, el control podría ser tachado por algunos de inutiliter latum ya que puede defenderse que viene a consistir en un rechazo puro y simple del recurso, y puede entenderse, también, que se corresponde sólo y plenamente en la parte dispositiva con el 4º y último pronunciamiento, contra el que me he manifestado siempre: «… Se desestima el recurso en todo lo demás». La finura del mos italicus, en las Sentencias interpretativas de rechazo, tiene sus riesgos en España.

Si ese fuera el resultado, la ambigüedad de esta Sentencia y el laconismo de su fallo tendría consecuencias muy negativas: la generalización en diecisiete Estatutos de normas «materialmente constitucionales» (sic, en FJ 3, primer párrafo de la Sentencia) que deconstruyen, sin que este Tribunal lo repare, decisiones básicas como el pueblo, la ciudadanía, los símbolos nacionales o la soberanía nacional; la extensión de las técnicas de «blindaje» aunque, como he advertido, se desactiven en su interpretación tratando de considerarlas un nuevo «derecho descriptivo» de confusos contornos y la confirmación de una sedicente «bilateralidad» (arts. 3.1; 174.3; 183; 186.2 y 210 EAC) en un Estado «ambiguo» (sic en FFJJ 13 y 110), conduciría a un colapso de nuestro sistema constitucional: En paráfrasis de un texto de Abraham Lincoln, con esa técnica se asienta un sofisma que, por sus pasos lógicos y a través de todas sus incidencias, conduce a una perfecta fragmentación del Estado.

Aquí podría terminar este Voto particular. Se decía en Estados Unidos, en la turbulenta época del New Deal, que jurisprudencia constitucional es lo que la mayoría del Tribunal ha dicho que es, aunque ello suponga empezar de nuevo, treinta años después, a concretar el reparto de las competencias en la CE de 1978. La trascendencia constitucional del proceso me aconseja, sin embargo, tratar al detalle las siguientes cuestiones.

IV. Cuestiones concretas.

A) La reforma del Estatuto.

11. Los límites de la reforma del Estatuto plantean un problema dogmático esencial que se debe subrayar, aunque se trate en forma rápida y elusiva en el último lugar de la Sentencia.

La garantía constitucional de la autonomía es el dato que determina, en teoría constitucional, cuál sea la «forma de Estado». Puede estar establecida en una Constitución (Estado unitario, autonómico o federal) o en un instrumento de Derecho internacional por el que se rija una Confederación de Estados. Puede variar, en cada momento, el grado o cantidad de competencias que corresponda al Estado o a sus Entes territoriales, pero el tipo de autonomía que deriva de la garantía constitucional de ésta es un dato estructural del sistema que califica la forma de Estado, sin que quepan matices o ambigüedades en el razonamiento o en la interpretación constitucional.

La Sentencia afirma (FJ 3) que los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas previstas en la CE y subordinadas a ella pero incurre en contradicción porque, si así fuera, los procedimientos de reforma previstos en el EAC (arts. 222 y 223) entran en el ámbito del poder constituyente y alteran la funcionalidad global del sistema, ya que vulneran los artículos 81.1, 147.3, 62 c), 92.3, 149.1. 32 CE y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Conforme a la doctrina de la propia Sentencia, esa sería una de las leyes orgánicas que el EAC debería respetar, aunque no se respeta, como también acontece, por ejemplo, con la LOFCA, la LOPJ o la LRBRL.

El art. 147.3 CE contempla un reforzamiento del procedimiento de reforma de los Estatutos que es, sin duda, la garantía constitucional que protege la autonomía de nuestras Comunidades Autónomas según la Constitución de 1978. El EAC desfigura este reforzamiento y lo interioriza, desconociendo el papel de las Cortes Generales, el del Rey y las competencias del Estado: Este último llamado específicamente,

como he dicho, por el art. 92.3 CE para regular las distintas modalidades de referéndum en una ley orgánica ad hoc, que es, desde nuestra transición del siglo pasado, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero.

Tras la aceptación por la Sentencia del nuevo procedimiento de reforma del EAC (FFJJ 144 a 148) puede entenderse que ha sido modificada, en sentido federal, la forma del «Estado de las Autonomías». La propia Sentencia, tal vez de modo inconsciente, parece aceptar esta perspectiva al llamar «legislador estatuyente» (FFJJ 6 ó 17) a quien era sólo legislador estatutario en la STC 247/2007. La autonomía estatuyente, o la interiorización del procedimiento de reforma de su norma institucional básica es una característica de los entes que componen un Estado federal. Que el Estado reconozca o ampare los Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.3 CE) podría ser reinterpretado, en esa hipótesis dialéctica, como una simple concesión de la denominada «garantía federal». Finalmente, un Estatuto de Autonomía, aun cuando es una norma estatal, necesita de la intervención necesaria del Parlamento autonómico para su reforma (arts. 222 y 223 EAC). Por ello su fuerza de resistencia –salvo en los aspectos en los que la Sentencia la manipula y niega– supera la de cualquier ley del Estado; el Estado sólo puede disponer de él mediante los procedimientos de reforma constitucional, y ese es otro rasgo característico de los Estados federales.

12. La CE reza (art. 81.1) que son leyes orgánicas las que «aprueben» los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos son leyes orgánicas (por todas, STC 247/2007, FJ 6) y el término «aprobación» se repite, sin duda, en el art. 147.3 CE. La Sentencia deja en penumbra este dato evidente y trae a primer plano que «los Estatutos de Autonomía son las normas competentes para establecer su propio procedimiento de reforma». Esa afirmación, cierta, es la que distingue la garantía constitucional de la autonomía en nuestra Norma Fundamental, pero la CE no consiente en punto alguno que se desfigure hasta lo irreconocible por una norma inferior a la Constitución que los Estatutos de Autonomía sigan perteneciendo al tipo normativo de las leyes orgánicas. Eso es lo que ocurre en los arts. 222 y 223 EAC y creo que, al admitirlo, se permite al EAC ejercer como «poder constituyente prorrogado o sobrevenido» (en contra de lo que se afirma en el FJ 57 in fine de la propia Sentencia).

Considero inconstitucional que la potestad legislativa de las Cortes Generales pueda ser modificada en el art. 222.1 b) o en el art. 223.1 d) EAC, ni que se intente reducirla a una «ratificación» que dificulte que las Cortes enmienden, en el procedimiento legislativo propio de toda ley orgánica, la reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña debiendo aceptarla o rechazarla in toto. No creo admisible que el EAC dirija mandatos a los reglamentos parlamentarios del Congreso y el Senado [art. 223.1 d)] o, en fin, que incida en el propio procedimiento legislativo del Estado [art. 223.1 e), f) y g)], cuestión de calado que se debía haber examinado al amparo del artículo 39.2 LOTC. La Sentencia desestima en el FJ 144 estas impugnaciones aunque, en realidad, las somete a una interpretación correctora, con un nuevo ejemplo de Sentencia oculta.

Una ley orgánica se caracteriza por ser un acto de legislación (legis latio o legis positio) es decir, de producción de normas jurídicas pero, al mismo tiempo, por ser lex lata o lex posita por la Constitución, que es la norma que establece las leyes orgánicas determina cuales son sus sujetos de producción, el procedimiento para hacerlo y su apariencia formal. La función legislativa consiste en el mantenimiento y desarrollo de la CE, es decir de los valores esenciales en que se sustancia el ordenamiento. Los límites a la función legislativa del Estado pueden derivar por ello sólo de la Constitución y nunca de un Estatuto de Autonomía.

Ni el preámbulo ni el título preliminar del EAC tienen establecido un procedimiento específico de reforma (arts. 222 y 223 EAC, a contrario) lo que no es olvido del legislador estatutario sino expresión de irreformabilidad, que es una garantía máxima en los textos constitucionales y mostraría que los principios que se recogen en ellos son ajenos a toda competencia del Estado y esenciales de la potestad estatuyente. La CE no reconoce que las leyes orgánicas sean irreformables y esa cuestión obligaba a una reflexión clara por parte de este Tribunal, dadas las alegaciones de las partes (antecedentes 122 a 125).

También merecía reflexión que un Parlamento autonómico pueda retirar un proyecto de reforma de Estatuto «en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales» [art. 223.1 h) EAC] o que el art. 222.1 in fine EAC no sólo admita la iniciativa popular para la reforma del Estatuto (en contra de lo que establece taxativamente el art. 87.3 CE) sino que prevea incluso una ley autonómica específica para desarrollar dicha iniciativa. Podría argumentarse, como se ha hecho en el debate procesal, que el art. 222 EAC contempla una reforma del Estatuto «que no afecta al Estado» pero la perplejidad continuaría, al advertir que el EAC considera como tales las reformas del título I y II entre los que se encuentran los llamados derechos, deberes y principios rectores estatutarios, dotados de su tutela procesal (título I y art. 38 EAC) y la regulación de las «instituciones», entre las que se sitúa «el Gobierno local» (sic) que incluye (arts. 83 a 94 EAC) una auténtica «interiorización» del régimen local en Cataluña absolutamente contraria a la organización territorial del Estado (art. 137 CE) y a la jurisprudencia firme y estable de este Tribunal.

La Constitución dispone que el Rey convoca a referéndum [art. 62 c) CE] y la Sentencia no declara inconstitucional que la Generalidad se subrogue en su posición [art. 222.1 d) y 223.1 i), ambos EAC], pese a que así se modifica la CE. La mayoría acoge la argumentación del Gobierno de la Generalidad (antecedente 124) basada en la no promulgación por el Rey de las leyes autonómicas, que poco tiene que ver con la cuestión planteada. Se olvida que el art. 62 c) CE, interpretado en relación con el art. 91 CE, permite restringir la promulgación del Rey sólo a las leyes aprobadas por las Cortes Generales, pero que art. el 62 c) CE en relación con el art. 92.3 CE, el 149.1.32 CE y la ley orgánica llamada en forma inequívoca a desarrollar el art. 92.3 CE lleva, precisamente, a la conclusión contraria. Además ni el referéndum de aprobación de un Estatuto es autonómico ni tampoco lo es el Estatuto, que es ley orgánica, por lo que el art. 91 CE muestra que es el Rey quien lo debe convocar y, en fin, que el EAC ha modificado la Norma Fundamental en estos extremos sin respetar los procedimientos en ella establecidos.

La competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.32 CE, unida a la reserva de ley orgánica dispuesta en el art. 92.3 CE, muestran una opción inequívoca del constituyente de 1978: Evitar que, en nombre de una exageración absurda y desviada del llamado principio democrático, se repitiesen abusos de procedimientos seudo democráticos (referenda, consultas populares, etc.) de los que se adornaron siempre las experiencias autocráticas, especialmente en el período comprendido entre las dos guerras mundiales o las mismas Leyes Fundamentales del Régimen anterior. Esa opción del constituyente no puede ser soslayada con facilidad.

Los argumentos de la Sentencia sobre la posibilidad de que las convenciones constitucionales modifiquen leyes orgánicas (FJ 148.segundo párrafo) y las competencias exclusivas del Estado, ex art. 149.1.32 CE, no pueden ser acogidos sin sobresalto, como tampoco las interpretaciones conformes del FJ 147, que afectan a normas claramente inconstitucionales por vicio de incompetencia.

El art. 122 del EAC es –en fin– inconstitucional al atribuir a la Generalidad una competencia exclusiva para la convocatoria de consultas populares. La Sentencia interpreta esta norma hasta vaciarla de contenido (así en el FJ 69) pero es claro que la misma también vulnera las competencias del Estado en esta materia, como lo muestra ictu oculi la nueva Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, dictada ya en desarrollo del EAC.

B) Preámbulo y título preliminar.

13. Ni Nación es un «término extraordinariamente proteico» (sic., en FJ 12 de la Sentencia) ni Estado un concepto «ambiguo» (sic., en FFJJ 13 y 110) ni la «ciudadanía española» un género con diecisiete especies (sic., en FJ 11).

La Sentencia examina el preámbulo y el título preliminar con interpretaciones aisladas, carentes de una visión de conjunto cuando, según nuestra doctrina, «no se puede interpretar un texto legal […] desconectando y aislando un inciso o frase (nisi tota lege perspecta) del contexto en el que se integra de un modo lógico normativo» (STC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 3).

Es constitucionalmente inadmisible que permanezcan en el preámbulo afirmaciones y principios que irrumpen «en los ámbitos inconfundibles del poder constituyente» como la soberanía nacional, la unidad e indivisibilidad de la Nación española y la forma misma del Estado como Estado. Así resulta de su propio tenor literal y de una interpretación sistemática del mismo en relación con los artículos 2.4, 3.1, 5, 7, 8 y 11.2 del título preliminar del EAC, a los que dota de sentido inequívoco el preámbulo y de los que, a su vez, lo recibe. Todos ellos sobrepasan, en su conjunto, el límite cualitativo de la «expansividad material de los Estatutos» que pretende establecer, pero no establece, la propia Sentencia (FJ 6 in fine) e incurren en vicios de inconstitucionalidad y nulidad que la Sentencia no declara.

14. La Sentencia (FJ 7) sostiene que los incisos del preámbulo recurridos carecen de valor preceptivo y que es improcedente anularlos en un fallo. Pero los precedentes que invoca (no unánimes, como demuestra el FJ 8 de la STC 222/2006, de 6 de julio, interpretado a la luz de los FFJJ de los VVPP a la misma) se refieren a leyes ordinarias y a casos sin trascendencia, mientras que lo que se enjuicia aquí son los fundamentos mismos de la Constitución de 1978.

Como ya he dicho, los Estatutos son norma y norma de normas. Constituyen, al mismo tiempo, norma institucional básica (art. 147.1 CE) y norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2). Por eso sus preámbulos, a diferencia de los de las leyes ordinarias, sirven de canon de interpretación no sólo del propio Estatuto sino de todas las normas del ordenamiento autonómico que dimanan de él, y vinculan a todos los poderes públicos autonómicos.

En eso se asemejan a las Constituciones y nuestra propia jurisprudencia ha reconocido, como ocurre en el Derecho comparado, que el preámbulo de la CE vincula la interpretación en Derecho (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3). También el Tribunal Constitucional alemán ha venido repitiendo desde 1956 [en la BVerfGE 5, 85, (127)] que la llamada a la reunificación alemana contenida en el preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, era un texto jurídico que orientaba toda interpretación constitucional y un fin que vinculaba la actuación de todos los poderes públicos.

Los Estatutos de Autonomía usan en su preámbulo el lenguaje propio de los textos constitucionales por lo que no es consistente argumentar sobre ellos con apoyo en una jurisprudencia referida a las leyes ordinarias. La STC 247/2007, fue muy sensible a la diferencia que mediaría entre el legislador ordinario y el legislador estatutario y se apoyó en ella para cambiar radicalmente la doctrina firme y estable de la citada STC 76/1983 sobre la prohibición de leyes interpretativas (FJ 4). Afirmó, así, que «el legislador estatutario …, ha de partir de una interpretación del Texto constitucional de especial amplitud» (cfr., FJ 10 de la STC 247/2007 y FJ 6 de mi VP). Debía repararse ahora en esa misma diferencia para descartar de raíz la aplicabilidad de la doctrina sobre las leyes ordinarias a los preámbulos de los Estatutos de Autonomía.

El preámbulo de los Estatutos de Autonomía emplea, como en las Constituciones, lenguaje conmemorativo –«propio de la razón política» (según el FJ 8 de la Sentencia)– pero también el lenguaje técnico «del orden de la razón en Derecho» (ibídem) que empleamos los juristas. Los incisos impugnados en el recurso no emplean un lenguaje grandilocuente o conmemorativo, del que este Tribunal se pueda desentender, sino que definen un pilar básico en el sistema del Estatuto de Autonomía, como apreció el citado FJ 3 de la STC 206/1992, respecto del preámbulo de la CE.

No recoge la Sentencia que esos incisos incurran en inconstitucionalidad formal y nulidad en relación sistemática con los artículos enumerados. La referencia a la «nación» muestra, sin embargo, la subrogación indebida del EAC en el papel del legislador constituyente de revisión total de la CE.

Sólo ese poder constituyente puede modificar, completar o matizar el título preliminar de la CE, y siempre por la vía de su art. 168. La insatisfacción alegada por el Gobierno de la Generalidad sobre el resultado del debate constituyente acerca del término «Nación» (sic en antecedente 17) o las alegaciones del Parlamento catalán sobre una supuesta divisibilidad de la soberanía (antecedente 18) muestran el sentido y alcance que las partes procesales han dado al preámbulo del Estatuto y a los preceptos a los que da sentido.

La reforma de un Estatuto de Autonomía se produce siempre por ley orgánica (art. 81.1 y 147.3 CE) por lo que es obra de unas Cortes ordinarias; nunca puede servir de cauce para un debate que corresponde al poder constituyente de revisión total. Ese debate, si es democrático, sólo surge, o prosigue, tras la disolución inmediata de las Cortes Generales que lo acuerdan (art. 168.1 in fine CE) y la elección de una Asamblea constituyente (art. 168.2 CE). Así lo hemos afirmado recientemente para concluir que «no caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado» (STC, unánime, 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). La misma Sentencia de la que ahora discrepo reconoce como límite general a los Estatutos –aunque aquí no lo aplique– que «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» (sic en FJ 57 in fine).

El inciso referente a la «nación» y los preceptos en que se desarrolla, inciden además en vicio de inconstitucionalidad material o sustantiva. La Nación española y el pueblo español son ciertamente plurales, como se demuestra en el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que se expresa en el mismo artículo que afirma la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE). Pero ese reconocimiento se encuentra en un claro, subordinado y significativo segundo inciso del art. 2 CE. El EAC pretende elevarlo a un primer plano, que es inadmisible constitucionalmente desde una perspectiva sustantiva o material.

La afirmación del preámbulo del EAC de que el Parlamento de Cataluña ha definido a Cataluña como nación permite afirmar un poder constituyente autonómico complementario o alternativo al del pueblo español, en el que radica la soberanía nacional. Es, por ello, absolutamente contrario al art. 1.2 CE.

Una Comunidad Autónoma es «un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental» y «no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado» (STC 103/2008, FJ 4). «[L]a Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella» [SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3 y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a)].

Por lo expuesto no me parece suficiente, y así lo expresé en el Pleno, que el primer apartado del fallo se limite a privar de «eficacia interpretativa» –no de validez formal– al inciso del preámbulo referido a Cataluña como nación, cuando es obvio que subvierte la decisión esencial de toda la CE.

Ese inciso matiza, o completa, diría que deconstruye, la riqueza que se encierra en la afirmación de la indisoluble unidad de la Nación española del art. 2 CE que contiene, a mi juicio, «la clave de la bóveda de todo nuestro edificio institucional, en el que se fundamenta la Constitución misma» (así lo dije ya en el FJ 10 de mi VP al ATC 85/2006).

Sin las afirmaciones esenciales e inequívocas del inciso primero del art. 2 CE, en las que se fundamenta la Constitución, no cabe una autonomía democrática de las nacionalidades y regiones que la Constitución reconoce en el propio art. 2 CE, en su inciso segundo. Por ello entiendo que parecidas razones a las que llevan a la Sentencia a privar de eficacia interpretativa a la definición de Cataluña como nación han debido llevar, sin embargo, más lejos: a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de este inciso del preámbulo en el primer apartado del fallo.

15. Por las mismas razones es inconstitucional y nulo, en el art. 8 EAC, el término «nacionales». Corrobora en el articulado lo que anuncia el preámbulo y choca con el art. 4.2 del título preliminar de la Constitución, que contempla símbolos propios, pero no símbolos nacionales de las Comunidades Autónomas. Sólo al poder constituyente del art. 168 CE compete completar o interpretar ese art. 4.2 CE. La inconstitucionalidad material del art. 2.4 EAC –que resulta de una exageración del «principio democrático» contraria a los límites de la autonomía en la CE– podría corregirse con la argumentación del FJ 9 de la Sentencia, si se hiciese constar debidamente en el fallo, y en forma estimatoria, la interpretación conforme a la Constitución que sin duda contiene, lo que no se hace. Al expresarse en su decisum (FJ 7) que, «así entendido, ha de desestimarse la impugnación del art. 2.4 EAC» se subsume la interpretación conforme, que como tal es estimatoria del recurso, en la decisión de desestimación de la impugnación. Sin embargo al no traerse al fallo o parte dispositiva de la Sentencia se ofrece otro ejemplo de lo que he llamado «sentencia oculta», que no puede admitirse por la inseguridad que provoca. Al construirse la decisión como una interpretación de rechazo es incierto que esté cubierta por efectos erga omnes (art. 164.1 CE, a contrario).

Los artículos 3.1, 5, 7 y 8 EAC son inconstitucionales y nulos.

Los redactores del EAC definen, en el art. 3 EAC, un «Marco político» de relaciones de la Generalidad con el Estado que –en esa condición y no en la interpretación conforme oculta en que lo transmuta la Sentencia en el FJ 13– es inconstitucional.

La regulación de las relaciones entre el Estado y sus entes territoriales afecta por igual a aquél y a éstos; por ello se regula, siempre, en el nivel del Estado central. Aún en la hipótesis del federalismo democrático los Estados miembros, Länder, Cantones o, en general, entes

territoriales carecen de toda competencia en la materia. Por ello niego la tesis de la Sentencia: un Estatuto de Autonomía no es sede normativa competente –ni pertinente– para la proclamación de principios de alcance general que sólo puede establecer, en un Estado compuesto, la Constitución rígida que lo preside, en contra de lo que se afirma, con brevedad no convincente, en el FJ 13, quinto párrafo. Esos principios carecen además de todo apoyo en el texto de la Norma Fundamental.

Cuando el art. 3.1 EAC afirma, en ese marco general, un supuesto principio de bilateralidad apunta a un contexto confederal o más laxo, basado en relaciones del Derecho internacional público ajenas a la CE de 1978 y al status de todas las Comunidades Autónomas nacidas de ella.

Dejando a salvo la hipótesis, que contempla el art. 144 b) CE, de que Gibraltar se integrase entre las Comunidades Autónomas mediante un tratado internacional, suscrito con el Reino Unido de la Gran Bretaña, esa «bilateralidad» carece de apoyo en la CE. Extendida a todas las Comunidades Autónomas constituye un dislate ajeno a cualquier experiencia democrática, sea regional, autonómica o federal.

Tampoco es admisible la grave afirmación –que no corrige el FJ 13– de que la Generalitat sea Estado.

Los artículos 150.3, 155 ó 161.2 CE muestran claramente que el Estado central (Oberstaat) ostenta siempre una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas, lo que la Sentencia reconoce, y que «aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97 y 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138) junto a las Cortes Generales (art.158.2)» (así, SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3; 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 2 ó 96/2002, de 25 de abril, FJ 11), extremo que no se recoge.

Todo ello excluye que la Generalitat se afirme como Estado ya que eso le consentiría, como es obvio, colocarse formalmente en posición de igualdad con éste. La conocida teoría de los tres niveles (Dreigliedrichkeitslehre), que algunos aplicamos a la CE en el FJ 2 del VP al ATC 30/2003, obliga a sostener que el término Estado, aunque permita más de una acepción desde Kelsen y Nawiasky (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), no suscita la duda, la incertidumbre o la confusión de las realidades que se pueden calificar de ambiguas.

La inconstitucionalidad del art. 5 EAC (derechos históricos) radica en que enumera fuentes de legitimación no previstas constitucionalmente, sin mencionar entre ellas la Constitución, y extrae, como consecuencia de esas fuentes de legitimación, una «posición peculiar» de la Generalitat en materias que afectan a competencias del Estado como el derecho civil (art.149.1.8 CE); la lengua (art. 3.1 CE); la cultura (art.149.2 CE); la educación (art. 149.1.30 CE) y un sistema institucional en el que se inserta todo el Gobierno local (arts. 83 a 94 EAC).

El Abogado del Estado arguye, en descargo de que no se invoque la CE, que el art. 5 EAC utiliza el adverbio «también» (antecedente 21). Sin embargo, del examen de todos los preceptos del título preliminar no se desprende qué significado debe darse al citado adverbio. Es más, ningún artículo del título preliminar hace referencia expresa a la Constitución como fundamento del autogobierno del pueblo catalán. Únicamente el art. 1 EAC dispone que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Pero en él no se reconoce a la Constitución como fundamento del derecho de autonomía de Cataluña; antes al contrario, el precepto lo que dispone es que una vez constituida Cataluña en Comunidad Autónoma, ésta ejercerá su autogobierno de acuerdo con la Constitución.

El art. 5 del EAC, por tanto, vulnera el texto constitucional ya que fundamenta el autogobierno de Cataluña en sus derechos históricos, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, en contradicción con el art. 2 en relación con el art. 1.2, ambos CE, en tanto que es la Constitución la que reconoce y garantiza el derecho de autonomía de nacionalidades y regiones, la cual se ejercita a través de la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía, sin que éstos puedan ocupar el lugar del constituyente (art. 168 CE) y decidir nuevas fuentes de legitimación, sin citarse en su articulado la única constitucionalmente prevista. Siendo inconstitucional su fundamento también lo son las consecuencias que se extraen de él.

La Sentencia sólo aborda el primer problema (FJ 10) con una interpretación conforme que hace decir al precepto lo que no dice y, de paso, también interpreta el inciso correspondiente del preámbulo, que no lleva al fallo, haciendo interpretación conforme oculta del preámbulo. Se guarda silencio sobre la «posición peculiar» de la Generalitat en esas materias –qui tacet, consentire videtur– con la incertidumbre consiguiente sobre el alcance del art. 5 EAC en contraposición a los arts. 149.1 y 2 y el art. 3.1 del título preliminar, todos CE.

La interpretación conforme «oculta» del art. 7 EAC no merece el mismo juicio que la expresada respecto del art. 2.4 EAC. Como la soberanía nacional reside en el pueblo español (art. 1.2 CE), y, en buena doctrina, es indivisible, no puede compartirse que la ciudadanía sea en España un género que admita especies.

En contra de los razonamientos del FJ 11 de la Sentencia llama poderosamente la atención que «los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas» reconozcan a Arán (en el art. 11.2 EAC) como una realidad occitana, en una demostración clara del alcance de la expresión «ciudadanos de Cataluña» que aquí se enjuicia. El precepto es inconstitucional porque no existe en la CE competencia alguna para decidir, al margen del art. 141.3 CE, sobre la autonomía de territorios intracomunitarios; también lo es porque no pueden atribuirse esos derechos eminentes sobre una porción del territorio intracomunitario a una especie de ese género de ciudadanos españoles que admite la Sentencia.

El FJ 15 de la Sentencia elude pronunciarse sobre si la lengua occitana o «habla aranesa» del art. 6.5 EAC es sólo cuestión intracomunitaria y sobre si su régimen se subsume en el art. 3.2 CE o, más bien, en el art. 3.3 CE (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4).

La distinción de la ciudadanía en especies puede suscitar otras controversias. Así que los arts. 3.1 y 4.1 d) de la Ley autonómica 2/2009, de 12 de febrero, que ya ha desarrollado el EAC respecto del Consejo de Garantías Estatutarias, exija la condición política de catalán para ser, y mantenerse, como miembro de dicho Consejo.

C) Derechos lingüísticos.

16. Ejemplos paradigmáticos del método de «Sentencia oculta» se encuentra en el FJ 14, en el que se enjuicia el art. 6.1 del título preliminar del EAC sobre la lengua propia de Cataluña y su uso en la enseñanza. Esta en cuestión en este precepto el derecho de todos los ciudadanos a expresarse en castellano, que es la lengua oficial del Estado, como garantiza con meridiana claridad el art. 3.1 CE, con otra decisión terminante del constituyente de revisión total expresada en el título preliminar CE.

No existe pronunciamiento en dicho FJ 14 sobre el inciso esencial del mismo que establece el catalán como «la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza». La Sentencia lo elude, porque se remite a lo que dirá respecto del art. 35 EAC. Olvida, así, por cierto, en esa oportuna remisión, las razones de impugnación a todo el art. 35 EAC que se contienen en la impugnación del art. 6.1 (antecedente 22) y la demanda no repite, como es obvio, en la impugnación de todo el art. 35 EAC.

En ese control del art. 6 EAC la Sentencia no repara –vicio lógico de ignoratio elenchi– en que está enjuiciando el título preliminar del EAC y que, si hay una materia singular y que puede entenderse irreformable por el singularísimo procedimiento de reforma del EAC, es especialmente ésta.

Por ello cuando la Sentencia aborda el examen del inciso final del art. 6.1 EAC me resulta inadmisible que no resuelva nada sobre el inciso que, en ese precepto concreto, afirma el catalán como «la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza». El precepto es esencial para el Estatuto porque las materias del art. 6 son desarrolladas por «leyes de desarrollo básico del Estatuto» (art. 2.2 EAC) y suscita perplejidad que se eluda enjuiciar una norma impugnada en el propio recurso con un razonamiento evasivo que, sin embargo, acoge la propia argumentación de los recurrentes (cfr. antecedente 22) y sería por ello estimatorio, pero concluye en la desestimación final (punto 4 del fallo) de la impugnación de este extremo del art. 6.1 in fine EAC.

Esa forma equívoca de razonar tiene consecuencias jurisdiccionales muy dudosas ya que aunque, esconde una interpretación conforme oculta, la encierra en un resultado jurisdiccional que deja incólume el art. 6.1 in fine EAC como «norma patógena» del ordenamiento que sigue presente, con una fuerza irresistible para todos sus destinatarios. La incertidumbre y ambigüedad resultantes son incompatibles con el principio constitucional de seguridad jurídica (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

La declaración de inconstitucionalidad del término «preferente» en el art. 6.1 EAC y las interpretaciones conformes realizadas por la Sentencia respecto de los arts. 35.1 y 35.2, ambos EAC, no resuelven la cuestión esencial porque dejan formalmente incólume el inciso transcrito del art. 6.1 EAC. ¿Resulta afectado por la interpretación conforme de los arts. 35.1 y 35.2? Entiendo que el inciso del art. 6.1 EAC referente al catalán como lengua normalmente usada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza es inconstitucional y nulo por vicio de incompetencia y las interpretaciones conformes que efectúa el FJ 24 de la Sentencia respecto del art. 35 EAC deben ser declaraciones de inconstitucionalidad por los mismos motivos.

La doctrina de la interpretación conforme citada choca además, en forma evidente, con la dicción del art. 35.4 EAC, que reza: «Los alumnos que se incorporen más tarde de la edad correspondiente al sistema escolar de Cataluña gozan del derecho a recibir un apoyo lingüístico especial si la falta de comprensión les dificulta seguir con normalidad la enseñanza». Todos los apartados del art. 35 EAC están impugnados en el recurso (antecedente 29) y los fundamentos jurídicos sobre el vicio de incompetencia constitucional y la contradicción con nuestra jurisprudencia en que incurre el precepto se encuentran en el antecedente 22. Claro es, por ello, que la aseveración del FJ 14 de que la impugnación «se ciñe a los apartados 1 y 2 del art. 35» no se ajusta a la demanda, como demuestra el citado antecedente 22.

El art. 3.1 CE contiene una decisión del constituyente de reforma total de la CE clara e inequívoca al afirmar que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. La educación en la lengua materna, que además es la oficial del Estado, es un derecho vinculado a la dignidad humana y la claridad del texto constitucional se impone como decisión esencial del constituyente, que no se puede oscurecer o matizar.

Discrepo de la constitucionalidad del art. 34 EAC y del exceso cometido por la Sentencia en la utilización de la técnica de la interpretación conforme también en este caso. El derecho que asiste a todas las personas a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras, es inconstitucional además por razones formales por sobrepasar la regulación de la cooficialidad (art. 3.2 CE) y colocarse indebidamente, además, en el lugar del legislador autonómico.

También considero inconstitucionales todos aquellos preceptos que en materia de lengua, exceden de los límites de competencia y territorialidad (así, por ejemplo, arts. 33.2 al 5 EAC; 102.1 y 4 EAC y 147.1 a) EAC).

En el 6.2 se convierte en una obligación de los ciudadanos de Cataluña en una obligación en la enseñanza y para los funcionarios lo que no puede aceptarse. La inconstitucionalidad del precepto resulta de la jurisprudencia que se cita y de la propia fundamentación que se vierte en el FJ 14 b) de la Sentencia. Dado que el precepto no admite una interpretación conforme con la CE resulta que es –no «sería»– inconstitucional y nulo.

D) El vicio de incompetencia.

17. La Constitución no es un texto inerte sino dinámico. En cuanto obra del poder constituyente de 1978, es un texto puntual, instantáneo e irrepetible pero con el normal ejercicio de las fuentes del Derecho que ha previsto, convierte lo instantáneo en duradero y en normal lo excepcional. La legislación es la vida de la CE; por ella se desarrollan los valores fundamentales en que se sustancia el ordenamiento democrático. Las fuentes previstas en la Constitución son las que hacen actual la CE misma y le dan vida. La vida de la CE requiere una apertura de sus contenidos abierta a las distintas mayorías y a las opciones políticas democráticas que se sucedan. La primacía de la subsunción debe consentir que toda ley ordinaria se subsuma en una competencia constitucional. La apertura de principio del significado constitucional de las materias constitucionales no puede enturbiarse constitucionalmente con normas interpretativas o normas de relleno que hagan imposible la interpretación con las pautas constitucionales del título competencial.

La esclerosis de una materia constitucional con normas de relleno estatutarias es contraria a la aplicabilidad correcta del art. 149.1 CE. Entre la interpretación de las normas de competencia y la calificación del derecho legal concreto existe una conexión muy estrecha. La calificación de una materia legal en conexión con su pertenencia competencial es lo que hace posible un ir y venir de la mirada entre la Constitución y la ley ordinaria. Esta separación de perspectiva es necesaria porque, de otro modo, no se garantiza la sustantividad de la Constitución. La primacía de la subsunción debe permitir que la ley ordinaria se subsuma en una competencia constitucional. La apertura de principio del significado constitucional no puede enturbiarse con normas interpretativas que hagan imposible la interpretación con las pautas constitucionales del título competencial. Ese es, a mi juicio, el sentido profundo de la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4) y esa es la crítica que merecen los razonamientos del FJ 58 de la Sentencia. Los arts. 110, 111 y 112 EAC esclerosan el sistema constitucional de distribución de competencias y por ello son inconstitucionales y nulos, conforme a la jurisprudencia firme y estable de este Tribunal (SSTC 76/1983, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12).

Por su procedimiento específico de reforma el EAC está dotado de una rigidez muy especial, examinada en detalle, reservada exclusivamente a las Constituciones. Esa rigidez impide que las leyes del Estado y las de la propia Comunidad Autónoma lo modifiquen sin seguir sus rígidos procedimientos de reforma (disposición adicional séptima, párrafo 2 EAC a contrario y arts. 222 y 223 EAC). Del mismo modo que todo lo que tocaba el Rey Midas se convertía en oro, todo lo que los Estatutos tocan se convierte en Estatuto (por todas, SSTC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2; y 247/2007, FJ 6). El problema es que el EAC, que posee una extensión desmesurada –admitida como válida por la Sentencia (cfr., mi VP a STC 247/2007, FJ 8)– y mucho mayor que la de la propia CE, lo toca todo; «petrifica» todo lo que toca y, al colocarse en el bloque de la constitucionalidad como una norma imprevista y patógena, ocupa el espacio que debe existir necesariamente entre todas las leyes y la propia Constitución. El EAC, de esta forma impide garantizar la vida, la sustantividad y la subsistencia de la Constitución misma.

18. La Sentencia –como se anunciaba ya en la STC 247/2007, FJ 6– consiente al EAC, y a cualquier Estatuto que lo emule, un contenido prácticamente ilimitado porque «los Estatutos de Autonomía también son obra del legislador democrático» (FJ 6) y sólo limita este contenido (FJ 5 in fine) por un supuesto respeto del poder constituyente o, dice, para evitar un colapso del sistema de fuentes del Derecho. Pero el EAC, mediante las técnicas denominadas de «blindaje», provoca una esclerosis del reparto competencial e impide la libertad de opción en nuevos desarrollos al legislador estatal y al autonómico en todas las disposiciones del capítulo II de su título IV (arts. 116 a 173). La Sentencia es consciente de ese problema y desactiva el blindaje competencial del EAC, pero lo hace con una forma de razonar benevolente, que se caracteriza por evitar declarar inconstitucionales y nulas innumerables disposiciones del EAC que contradicen la Constitución de 1978, tal y como ésta ha sido interpretada en la jurisprudencia de estos últimos treinta años. La argumentación que emplea la Sentencia para desestimar, una y otra vez, el recurso, revela la misma inconstitucionalidad que dice rechazar. Como trata de evitar las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad que comporta todo vicio de incompetencia, se apega al método interpretativo, en la forma que he criticado.

La «petrificación del ordenamiento» y el desplazamiento del derecho estatal por el Estatuto como consecuencia de la inclusión de cualquier contenido como posible en el EAC se desactiva mediante la interpretación conforme a la Constitución de los artículos 110, 111 y 112 EAC (FFJJ 58 a 61) que después se lleva, en forma más o menos oculta, a la interpretación particular de cada una de las competencias. Sostiene la Sentencia que la inclusión de contenidos que afectan a competencias del Estado en el EAC no impide en ningún caso que el Estado actúe «con perfecta libertad» en ejercicio de las materias sobre las que tiene reconocida competencia, permitiendo su despliegue por el legislador estatal, incluso cuando no existan cláusulas de salvaguardia, ni vincula al Tribunal Constitucional en su interpretación, aseverando además que la relación de submaterias en las que el legislador estatutario describe la materias definidas por el Estatuto como exclusivas o compartidas, tiene un valor meramente descriptivo (FJ 59).

El precio que la Sentencia hace pagar al EAC para desactivar su técnica inconstitucional es privar parcialmente de valor vinculante a sus normas en el terreno más claro de la reserva estatutaria respecto de las competencias de Cataluña. Su tesis consagra un ordenamiento

autonómico frágil porque, tras la Sentencia, el EAC se puede reformar por leyes extraestatutarias, «con toda libertad», en cuanto sus normas competenciales tienen, según la Sentencia, un contenido puramente descriptivo.

Al aceptar esa tesis se cae en la contradicción de romper la coherencia del texto que se quiere salvar y se dejan sin responder preguntas esenciales: ¿Qué ocurre con la «fuerza activa o innovadora» y «fuerza derogatoria» del EAC, por la que éste se inserta en el ordenamiento jurídico? ¿Sigue vigente en Cataluña el derecho del Estado afectado por un Estatuto que contiene, en realidad, una cláusula subrogatoria gigantesca?

En el FJ 64 se lee el inciso: «un modelo de distribución competencial que, por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente». Tal vez podría contener, con obvia ambigüedad, la respuesta a las preguntas formuladas consistente en que sigue la vigencia en Cataluña del Derecho estatal.

19. No puedo compartir, desde el punto de vista de la teoría de las fuentes del Derecho, la solución útil de la Sentencia. Las normas de distribución de competencias son siempre vinculantes (ius cogens) y no pueden tener, en ningún caso, carácter dispositivo. La descongelación de rango, supuesto de que fuera esa la solución de la Sentencia, no afecta a la fuerza innovadora y derogatoria de un Estatuto de Autonomía.

La Sentencia enerva el problema de la petrificación o blindaje competencial con la solución creativa expuesta, orientada a mantener, en forma útil, la viabilidad del sistema, pero producirá consecuencias en el sistema de fuentes del Derecho de alcance incalculable en este momento. La Sentencia es consciente de que la regulación de las materias de titularidad estatal en los Estatutos de Autonomía –es decir, las contenidas en el art. 149.1 CE que el constituyente entendió como integrantes de un núcleo intransferible que, sin negar la autonomía y descentralización constitucionalmente reconocida, corresponden al Estado como garante de los principios, también constitucionales, de unidad e igualdad– haría inviable el sistema diseñado por la Constitución de 1978, basado en los citados principios, pero se ha resistido a la confirmación abierta de esta situación y ha arbitrado soluciones alternativas que sin emitir la declaración de inconstitucionalidad diluyen los efectos de petrificación que conlleva la regulación de contenidos en los Estatutos de Autonomía, cuando ante tales extralimitaciones este Tribunal Constitucional ha declarado siempre la inconstitucionalidad y nulidad de las normas que incurren en extralimitación competencial.

La falta de competencia autonómica ha conllevado inexorablemente la declaración de inconstitucionalidad, incluso en aquellos casos en los que la norma autonómica transcriba lo dispuesto por la norma estatal.

Por ello debieron ser declarados inconstitucionales y nulos todos los preceptos del EAC que regulan materias del Estado. La existencia de interés, afectación o competencias implícitas no es suficiente para entender que el Estatuto es el instrumento normativo adecuado para regular cuestiones sobre las que no se tenga bien competencia exclusiva bien competencia compartida. También las de aquellas disposiciones del EAC que conllevan un mandato o, si se quiere, una invitación al Estado de acomodar a aquéllas sus propias leyes.

Sorprendería a Hans Kelsen ver superada su Stufentheorie por una novedosa Einladungstheorie o «construcción por invitación» del ordenamiento jurídico. En virtud de ella toda norma incompetente pasaría a evitar su inconstitucionalidad llamando en su auxilio a la norma competente para que dote de fuerza normativa sus deseos, y sin perjuicio de que «con toda, o perfecta, libertad» pueda dejarla, cuando desee, huérfana nuevamente de competencia.

No puedo compartir, en ninguno de sus extremos, y sin necesidad ya de mayor examen, tal construcción. Una paráfrasis me permite traer a colación versos de Baltasar del Alcázar: «Esto, ello sólo se alaba, no es menester alaballo».

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, respecto de la Sentencia del Pleno de 28 de junio de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia por las razones que fundo en las siguientes consideraciones.

1.ª Necesidad de formular voto particular discrepante.

Este es el voto particular que menos he deseado tener que formular; la importancia y transcendencia de las numerosas y complejas cuestiones planteadas en relación con el nuevo Estatuto de Cataluña demandaban una Sentencia clara, bien fundada, que preservara los principios y valores constitucionales y que contara con los máximos apoyos posibles, incluida la deseable y difícil unanimidad; a obtener esta última, o al menos una mayoría reforzada, se dedicaron intensos esfuerzos y se empleó mucho tiempo, pero desgraciadamente no me fue posible compaginar aquella finalidad con los otros fines preferentes, porque ninguna consideración puede imponerse sobre aquellos criterios jurídico-constitucionales asumidos en conciencia a la hora de adoptar una decisión jurisdiccional en el seno de cualquier tribunal y, naturalmente, también en el Tribunal Constitucional; después, cuando se constató que realmente no cabía ya esperar una Sentencia por el procedimiento ordinario y el tiempo exigía que el Tribunal la dictara sin más espera, reclamé, insistentemente, la aplicación del procedimiento de votación subsidiario del art. 254 de la LOPJ, aplicable por la remisión del art. 80 de la LOTC, solución que acabó adoptándose, pero con una fórmula que no me permitió tampoco adherirme, porque hacerlo me suponía quebrar lo que me exigían mis convicciones jurídico-constitucionales; esa misma exigencia es la que me lleva ahora a hacer pública mi discrepancia con la Sentencia de la mayoría.

Cuanto antecede trata de anticipar, de manera general, las causas de que, a pesar de desearlo e intentarlo sinceramente, al final no me ha sido posible sumarme a la opinión de la mayoría, hacia cuyos criterios se reitera el máximo respeto, el mismo que espero recibir, ya que si no nos es permitido exigir a los demás que compartan nuestra opinión, tampoco puede nadie hacerlo con quienes creemos firmemente otra cosa distinta y en algunos casos opuesta.

2.ª Las discrepancias.

Mis discrepancias afectan a los fundamentos jurídicos y al fallo y las encuentro fundamentalmente en la insuficiencia de las declaraciones de inconstitucionalidad, y también en las interpretaciones conformes, porque, paralelamente, creo que algunas deberían ser inconstitucionalidades, lo que hubiera permitido excluir a aquellas que, por su carácter más incisivo y su distanciamiento del sentido normal del precepto enjuiciado, podrían exceder de los límites que la propia jurisprudencia del Tribunal ha puesto a las interpretaciones de acomodación de una norma legal a la Constitución.

En otros casos, como veremos, también entiendo insuficientes las interpretaciones conformes, bien porque considero necesario añadir algunas más, bien porque, en algún concreto supuesto, su formulación necesita rectificaciones o adiciones clarificadoras, pero es que, además, se ha dado un importante paso atrás, porque las interpretaciones conformes ya no figuran en el fallo, como llegó a aceptarse mayoritariamente, con acierto, y ni siquiera se recogen ahora en un fundamento jurídico último y conclusivo, como también se propuso y llegó a aceptarse con práctica unanimidad, después ignorada en la última ponencia, sino que ahora las interpretaciones están desperdigadas entre cientos de folios, en los fundamentos jurídicos correspondientes, situación que dificulta la labor del intérprete y lo que es más importante, la información de los ciudadanos, con lo que se ha rebajado la fuerza expresiva del fallo.

Tampoco se ignora que la fórmula de desechar aquella o aquellas interpretaciones de un precepto legal que se declaran contrarias a la Constitución o fijar la única que es conforme a la misma, presenta problemas de efectividad jurídica y práctica, como sucedió, de forma paradigmática, en la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la impugnación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo concerniente a la elección de los Vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, en la que éste Tribunal declaró que «el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella», refiriéndose al riesgo de que las Cámaras «a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en este, atienden solo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los

distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de estos», pues, a pesar de esta clara admonición, esta distribución de puestos por «cuotas» es lo que se ha venido haciendo, desde el principio, en el Parlamento.

Sin embargo, también es verdad que, en aquella Sentencia, esa fórmula interpretativa no se llevó al fallo, ni directa ni indirectamente, limitándose éste a declarar la constitucionalidad de la norma impugnada, desestimando completamente la pretensión anulatoria. Por el contrario, en la Sentencia que nos ocupa, y como se acaba de poner de manifiesto, figuran en el fallo las referencias a las interpretaciones conformes, precepto por precepto, y además, contenidas en un punto de dicho fallo inmediatamente anterior al que establece la desestimación del recurso de inconstitucionalidad «en todo lo demás», lo que equivale a una declaración de estimación parcial de la parte correspondiente del recurso, al declarar que «no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos …»

Ha de reconocerse, por lo tanto, que al hacerse una expresa remisión desde el fallo a aquellos fundamentos jurídicos, nominalmente señalados, donde ésta interpretación que permite a cada precepto ser constitucional, es un mandato erga omnes que, de no ser atendido, conducirá a la inconstitucionalidad de su aplicación.

En conclusión: aparte de las que afectan a los fundamentos jurídicos y la insuficiencia de las declaraciones de inconstitucionalidad, mis discrepancias con las interpretaciones conformes están en que algunas debían ser declaraciones de inconstitucionalidad plena, otras deberían haber sido redactadas con mayor contundencia y claridad, debieron establecerse algunas más y, en todo caso, llevarse literalmente al fallo, o al menos al último fundamento jurídico y conclusivo, (al que habría remitido el fallo).

3.ª Límites de las interpretaciones conformes.

En cuanto a los límites de las interpretaciones conformes, a los que nos acabamos de referir, hemos de decir que el Tribunal Constitucional puede y debe, en aras del principio de preservación o conservación de la ley, interpretar conforme a la Constitución los textos legales que, siendo susceptibles de ser entendidos en sentidos diversos, sólo en alguno o algunos de ellos resulten conciliables con los principios y valores constitucionales.

En virtud del principio de conservación de la ley, este Tribunal ha dicho reiteradamente (STC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8) que sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos «cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma». Ello implica que, cuando quepa entender una norma cuya constitucionalidad resulta cuestionada en términos tales que hagan desaparecer los reparos avanzados frente a ella, el Tribunal Constitucional debe consagrar dicho entendimiento realizando una interpretación conforme que habrá de ser aceptada (en cuanto el intérprete último de la Constitución manifiesta que es el único recurso para salvar la validez del precepto) por todos los Jueces y Tribunales que integran el Poder Judicial.

Pero en el desarrollo de su función de intérprete supremo o último de la Constitución el Tribunal Constitucional no puede suplantar al legislador e incluir en el Ordenamiento jurídico preceptos o desarrollos normativos que, en rigor, no responden a la interpretación de los textos legales, sino a la introducción en ellos de contenidos ajenos que los rectifican o alteran.

La posibilidad de imponer una interpretación secundum Constitutionem de una norma legal cuestionada requiere como presupuesto inexcusable que dicha interpretación se acomode a las normales pautas hermenéuticas de los textos legales, pues no cabe tratar de reconstruir una norma contra su sentido evidente (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4). Y ello porque la efectividad del principio de conservación de las normas no alcanza a ignorar o desfigurar enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2).

Al hilo del examen de cada precepto se irá señalando en qué casos la interpretación conforme puede exceder de las funciones propias del Tribunal Constitucional y por ello debió declararse la inconstitucionalidad de la norma cuestionada y cuándo la interpretación de aquélla es no solo admisible sino procedente en aras de su conservación.

De cualquier forma no se debe ignorar que, en los casos en que la interpretación conforme, por su alejamiento o incluso contradicción con el texto legal, pudiera suponer una extralimitación jurisdiccional, porque lo correcto sea la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, los reproches doctrinales o de cualquier otro tipo que pudieran hacerse al Tribunal, no legitiman, ni siquiera justifican o explican, cualquier actitud desobediente a su pronunciamiento.

En conclusión: mis discrepancias con la Sentencia de la mayoría, no es tanto por lo que dice sino más bien por lo que omite, y por aquellas declaraciones y fundamentaciones que considero insuficientes, ambiguas o erróneas.

4.ª Preámbulo y título preliminar: derechos históricos, nación, soberanía y bilateralidad.

Preámbulo:

Los preámbulos, aunque ciertamente no tengan fuerza jurídica normativa y sí solo interpretativa, tienen una importancia que no puede minimizarse, por cuanto reflejan los valores y principios que inspiran el texto legal y por eso discrepo del tratamiento que se ha hecho en la Sentencia de la mayoría analizándolo al hilo de los preceptos afectados por aquellos párrafos cuyo contenido ha sido objeto de impugnación en el recurso. Por el contrario, si se hubiera afrontado de manera directa y preferente el asunto, no se hubiera tenido más remedio que advertir que de la simple lectura del preámbulo del reformado Estatuto de Cataluña, se desprende de manera literal, que aquellos valores y principios se inspiran en la concepción de una nación catalana, de un pueblo catalán del que emanan los poderes de la Generalidad y de unos derechos históricos que, por preceder a la Constitución española, fundamentan el Estatuto de autonomía y el carácter inalienable del derecho de Cataluña al autogobierno.

Esas concepciones, entendidas como aspiraciones políticas de un partido o de un grupo social, entran dentro de lo que la Constitución, que no consagra una democracia militante, permite en libertad, pero declaradas en el preámbulo de una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales y aunque haya sido también refrendada por los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral de la Comunidad Autónoma catalana, son constitucionalmente inadmisibles, porque para su realización exigirían una reforma constitucional que afectaría, además, a preceptos que equivalen a una revisión total de la Constitución y por lo tanto obligaría, de acuerdo con lo que impone el art. 168 CE, a la aprobación de la reforma por mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados y del Senado, a la inmediata disolución de las Cortes, de nuevo a obtener la misma mayoría cualificada de ambas Cámaras aprobando el cambio constitucional y, finalmente, habría de someterse a referéndum de ratificación, en el que tendría que intervenir y pronunciarse de manera decisiva, el pueblo español en su conjunto, en el que reside la soberanía nacional y al que no puede sustraerse, en ningún caso y bajo ningún concepto, tan importantes y graves modificaciones del sistema político de España.

Por otra parte, aunque no exista precedente jurisprudencial, el asunto era tan grave y tan singular que era procedente la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los enteros párrafos del preámbulo contrarios a la Constitución.

La Sentencia de la mayoría sale al paso del problema declarando, acertadamente, en el punto primero del fallo, que carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña», pero omite lo referente a los «derechos históricos», aunque incluya después una interpretación conforme, con referencia desde el fallo, respecto al art. 5 EAC que es completamente insuficiente; precisamente la ausencia de valor jurídico interpretativo que tienen los párrafos del preámbulo del Estatuto, que no es por otra causa que la de ser contrarios a la Constitución, tenía que haber llevado a declarar inconstitucionales bastantes más preceptos que los que la Sentencia de la que discrepo expulsa del ordenamiento jurídico y, al menos, utilizar la fórmula de la interpretación conforme en el fallo para separar el texto de otros artículos de la impregnación inconstitucional que les infunde el propio preámbulo.

Para comenzar y derivado directamente del carácter contrario a la Constitución de aquellas declaraciones del preámbulo, además de recogerlo así en el fallo, hubiera sido necesario declarar la total inconstitucionalidad de dicho art. 5, o al menos de la frase «también en los derechos históricos del pueblo catalán», como fundamento del autogobierno de Cataluña y del adjetivo «nacionales» del art. 8.1 EAC, referido a los símbolos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Derechos históricos:

Los invocados «derechos históricos del pueblo catalán» no pueden constituir un añadido (así lo evidencia la palabra «también») al fundamento de la autonomía de Cataluña, que se encuentra exclusivamente (subrayo lo de exclusivamente) en la Constitución española, en cuyo art. 2 se «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», integración referida a la «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles»; si se aceptara que existen derechos anteriores a la Constitución y que esta no tenía mas remedio que reconocer, se estaría sugiriendo la nulidad absoluta de la propia Constitución, ya que, conforme ha declarado este Tribunal, todos los derechos, incluidos los que ampara para determinados territorios, nacen con la Constitución misma.

Nación:

En cuanto al término Nación, ha de advertirse que dicho concepto jurídico- constitucional no ha suscitado ninguna polémica doctrinal, ni en España ni en ninguna de las doctrinas constitucionales de los países democráticos. En la Constitución española de 1978, la cuestión quedó meridianamente clara en los primeros preceptos de su articulado; así en el art. 2, que acabamos de citar, se comienza diciendo que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española», dando al término «unidad» una doble dimensión: la de que no hay más Nación que España, y la de que ha de permanecer unida de manera «indisoluble».

Esta cuestión también la deja clara en sus fundamentos jurídicos la Sentencia de la mayoría, como no podía ser de otra manera, porque si se admitiera, directa o indirectamente, que dentro del territorio español hay, o podría haber, otras naciones, la Constitución perdería su fundamento y se abriría el camino al desmoronamiento de nuestro sistema político, destrucción que, naturalmente, nunca es instantánea, ni siquiera inmediata, sino fruto de un proceso que el Tribunal Constitucional no podía permitir que se iniciara. La cuestión es de tal importancia, que si se quisiera modificar nuestro edificio institucional introduciendo un cambio tan radical, solo podría conducirse por la vía de la reforma constitucional y nunca de la estatutaria.

No obstante lo declarado a este respecto en la Sentencia de la mayoría, el mantenimiento dentro del ordenamiento jurídico del punto 1, del art. 8 del Estatuto de Cataluña, en lo referente a la adjetivación de «nacionales» de los símbolos de la Comunidad Autónoma, aunque sea con una interpretación conforme, no resuelve el problema, ni desde el punto de vista lógico y hasta gramatical, ni desde el punto de vista jurídico-constitucional: en cuanto a lo primero porque si «provinciales» se refiere a provincia, y «municipales» a municipio, «nacionales» se refiere a nación y constituye un quiebro semántico referirlo a «nacionalidad»; en cuanto a lo segundo porque el precepto estatutario, por mucho que se quiera maquillar, está en flagrante contradicción con los artículos 1 y 2 de la Constitución.

Soberanía:

Otra cuestión insuficientemente resuelta por la Sentencia de la mayoría, es la referente al art. 2.4 EAC, que ni siquiera se lleva a las interpretaciones conformes con llamamiento en el fallo, cuando la realidad es que lo más ajustado sería incluso la declaración de inconstitucionalidad de la frase «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», ya que del entendimiento literal y de la sistemática interpretación con el art. 3 EAC en la parte que dice que «la Generalitat es Estado», se puede llegar a la conclusión de que hay poderes del Estado que no «emanan del pueblo español», sino de una parte de él, contra lo expresamente dispuesto en el art. 1.2 CE; una cuestión que roza con el principio de soberanía nacional debió ser objeto de un tratamiento más riguroso y de, al menos, una interpretación conforme con llamamiento en el fallo, que dejara claro que los poderes de la Generalidad solo emanan del pueblo de Cataluña, en cuanto este, integrado en el conjunto del pueblo español, está constituido por los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral de Cataluña, y eligen el Parlamento autonómico, del que emanan las instituciones de la Comunidad Autónoma.

Bilateralidad:

También pasa inadvertido en el fallo, de manera difícilmente comprensible, el art. 3.1 EAC, en cuanto proclama que, dentro del «marco político» (según reza el epígrafe del precepto), «las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan», entre otros, en el principio de «bilateralidad», lo más correcto, incluso en aras de la seguridad jurídica, hubiera sido declarar inconstitucional el término y en último extremo formular, al menos, una interpretación conforme que dejara claro que solo es una forma de simple cooperación voluntaria y nunca entre iguales, sin que baste que, en cuanto a los efectos prácticos, tales criterios aparezcan al tratar de otros artículos, porque la aparición en el título preliminar de una cuestión tan polémica no podía dejarse pasar por alto.

En conclusión: La expresión del carácter contrario a la Constitución de los párrafos del preámbulo sobre derechos históricos, nación y realidad nacional, debió constar en el fallo de la Sentencia, junto con la declaración de su carencia de valor jurídico interpretativo y debió declararse además la inconstitucionalidad, al menos, de la frase «también en los derechos históricos del pueblo catalán» del art. 5, del adjetivo «nacionales» referido a los símbolos de Cataluña, del art. 8.1, y formularse, también al menos, interpretaciones conformes con expreso llamamiento desde el fallo, de la frase «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» del art. 2.4 y del término «bilateralidad» del art. 3.1.

5.ª Las lenguas cooficiales.

Principios:

Esta cuestión merece tratamiento aparte y sobre ella ha de comenzarse recordando principios elementales: en primer lugar, los idiomas son para los seres humanos y no al contrario, porque sólo éstos y no las lenguas pueden ser titulares de derechos. De otro lado, la Constitución, al definir el Estado social y democrático de derecho, impone «la libertad» como el primero de los «valores superiores de su ordenamiento jurídico» y lo hace en el artículo 1 de su título preliminar, por ello, nadie puede imponer obligaciones a la hora de hablar en un idioma; es más, el número 1 del art. 3 CE, después de proclamar que «el castellano es la lengua española oficial del Estado», añade que, «todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla», es decir, que usar la lengua oficial y común de España es un derecho, y solo un derecho, no una obligación, aunque el no usarla pueda tener otras consecuencias, pero nunca las de la pena o la sanción; resulta significativo que la obligación solo se impone para «conocer» la lengua oficial del Estado por sus ciudadanos. Si este es el tratamiento, respetuoso con la libertad individual, que la Constitución dispensa a la lengua común de todos los españoles, no puede considerarse constitucional y conforme al común sentido que otra lengua española pueda resultar de mejor condición.

En segundo lugar, la cooficialidad se produce por imperativo del núm.. 2 del art. 3 CE y, en el caso que nos ocupa, entre el castellano, como lengua española común y el catalán como lengua española de la Comunidad Autónoma, en un plano de absoluta igualdad, principio al que necesariamente tiene que servir la norma estatutaria y las de desarrollo.

Ambos principios, el de la libertad de los ciudadanos a usar cualquiera de las lenguas cooficiales y el de igualdad entre ambas, se extiende a las áreas de la Administración, de la enseñanza y de las relaciones privadas, de manera que cualquier precepto que entre en contradicción con estos principios, incurrirá en inconstitucionalidad y con este canon debieron abordarse los diferentes problemas que se planteaban en relación con las lenguas en el Estatuto de Cataluña.

Las lenguas de uso normal en la Administración y la enseñanza:

La acertada declaración de inconstitucionalidad de la expresión «y preferente» en el art. 6.1. EAC, unido a las propias argumentaciones de la Sentencia, no bastan para resolver el problema de la igualdad de las lenguas cooficiales, que plantea el precepto, pues lo que ahora dice es que, «el catalán es la lengua de uso normal (ya no es preferente) de las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza», (el subrayado es nuestro); el uso del artículo determinado «la» pone de manifiesto que de las dos lenguas oficiales en Cataluña, una de ellas es la de uso normal en la administración, en los medios de comunicación públicos y vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, con lo que de manera indirecta se produce la posibilidad de marginación del castellano; hubiera bastado, como postulé desde el principio, con anular en el texto ambos artículos determinados «la», para que el precepto estatutario dijera lo único que constitucionalmente puede decir, esto es, que el catalán es «lengua de uso normal», pero no la única, porque ya la Constitución se encarga de establecer, para todo el territorio español, que el castellano es también lengua de uso normal; menos mal que alguna interpretación conforme, con llamada en el fallo, aunque sea de manera insuficiente, sale al paso del problema al ocuparse de otros artículos del EAC, como el 35. 1 y 2, sobre la enseñanza y el 50.5, sobre las administraciones públicas, como veremos después.

El deber de conocimiento de las lenguas:

En el art. 6.2, la cuestión del deber de conocimiento de la lengua catalana trata de resolverse en la Sentencia de la mayoría con una interpretación conforme que intenta desvirtuar la existencia de dicho deber, y que en el FJ 14 b) arranca con la siguiente significativa frase: «el art. 6.2 EAC, sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán, equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano», sorprendentemente eso es precisamente lo que hace el precepto estatutario, es decir, imponer una obligación tan similar que prácticamente es la misma que la que constitucionalmente corresponde al castellano. Con haber declarado la inconstitucionalidad de las frases «… y el deber de conocerlas» de la primera parte del número 2 del art. 6 y la que en la segunda parte del mismo dice «… y el cumplimiento de este deber» –como postulé desde el principio– hubiera bastado para solucionar el asunto sin dedicar tanto espacio a justificar una interpretación conforme a la Constitución, que hace decir a esas frases lo contrario de lo que realmente dicen, rebasando, en esta ocasión, los límites que antes señalábamos para las interpretaciones conformes.

En el mismo FJ 14, antes citado, se dice que no se trata «de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 del EAC y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC», esto es, que, a pesar de hablar del art. 6.2, de «los ciudadanos de Cataluña» para señalar a quienes tienen «el derecho y el deber» de conocer las lenguas oficiales, la Sentencia de la mayoría establece que el deber de conocer el catalán solo puede imponerse a los alumnos de la enseñanza oficial y a los funcionarios que traten con el público, con lo que, no sin una cierta indeseada ambigüedad, al menos es de esperar que se haga imposible el absurdo de que un jubilado de cualquier otra parte de España que quiera ir a residir a la Costa Brava, pongamos por ejemplo absolutamente real y de ninguna manera imaginario, tenga que ponerse a estudiar catalán para cumplir con un deber estatutariamente impuesto.

El deber de conocer el catalán por los funcionarios del Estado y los miembros del Poder Judicial:

El art. 33.3 impone, para garantizar el derecho de opción lingüística, que los jueces, magistrados, fiscales, registradores de la propiedad, mercantiles, encargados del Registro Civil y funcionarios judiciales, para prestar sus servicios en Cataluña, deban acreditar, «en la forma establecida en las leyes», que tienen un conocimiento adecuado y suficiente del castellano y del catalán.

El precepto es inconstitucional, porque aunque se remita a las «leyes» (sin especificar cuáles y, por tanto, lo mismo las del Estado que las autonómicas) ello es solo para la regulación de «la forma» en que ha de acreditarse que se ha cumplido el deber, que el propio Estatuto establece por sí mismo, para los funcionarios del Estado, incluidos jueces y magistrados, de tener «un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas cooficiales».

Esta es una regulación que excede con mucho del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, sustrae a las leyes del Estado, único competente para sus funcionarios, el establecimiento o no de deberes en este aspecto y en cuanto a los jueces y magistrados se introduce en el contenido propio de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al incluir en el estatuto profesional un deber lingüístico, rompiendo la unidad del Poder Judicial, que esencialmente consiste en que sea único para todo el territorio nacional y ya no lo sería si hay normas estatutarias de cada Comunidad Autónoma bilingüe que establezcan limitaciones, aunque solo sea en la práctica, a la función de juzgar y ejecutar lo juzgado de los miembros del Poder Judicial, que han de poder ejercer sus funciones como jueces en el entero territorio español.

Pues bien, tan importante asunto no ha merecido ni siquiera la interpretación conforme en el fallo, con lo que no se impide (atendiendo a lo que se dice en otros preceptos del título III del EAC) que hasta a los jueces y magistrados ya destinados en Cataluña se les intente exigir, por uno u otro procedimiento, que acrediten sus conocimientos lingüísticos y no digamos de los demás funcionarios estatales, aunque en el FJ 21 de la Sentencia de la mayoría se busque «un entendimiento» que derive hacia el Estado la regulación completa de estos extremos y con ello se trate también de salvar la constitucionalidad del art. 102, que por las mismas razones y por el contrario, también incurre en vulneración de la Constitución, como veremos más adelante.

El uso del catalán en escritos oficiales:

En cuanto al art. 33.5, que regula el derecho de los ciudadanos de Cataluña a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y los jurisdiccionales de ámbito estatal, «con plena eficacia jurídica», la Sentencia de la mayoría, en el ya citado FJ 21, realiza una interpretación conforme diciendo que «la existencia o no de eficacia jurídica y, en su caso, el grado de ésta, ha de ser establecido con entera libertad, dentro de los límites constitucionales, por el legislador estatal competente» y entonces lo que no se comprende es que la regulación se contenga, como otras muchas, en un Estatuto de Autonomía. Lo más ajustado a la Constitución y hasta más sencillo hubiera sido, como postulé desde el principio, declarar la inconstitucionalidad de la frase «que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica».

Las lenguas en el comercio:

El art. 34 regula los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios estableciendo que en tal condición «todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan» y en su segundo inciso que «las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña, quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley».

Este artículo es también inconstitucional, porque, al socaire de la protección de los derechos de los consumidores (que consumen bienes y servicios, pero no idiomas) se impone en el comercio un «deber» de disponibilidad lingüística frontalmente contrario a la libertad de empresa y a la esencial libertad de los contratantes a elegir de común acuerdo la lengua del contrato o a no contratar en caso de desacuerdo, ya sea el contrato oral o escrito. La interpretación conforme que se formula en el FJ 22 declara que «el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público, no puede significar la imposición a estos, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales, de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas, solo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos». De nuevo se huye de la literalidad del precepto para hacerle decir prácticamente lo contario de lo que dice, por que, precisamente, lo que regula, de forma constitucionalmente inadmisible, son las relaciones privadas en el comercio; por lo tanto, aquí también se produce el exceso respecto a las interpretaciones conformes, aunque por lo menos servirá para evitar otro absurdo, como sería la imposición de sanciones administrativas al comerciante individual, procedente de otra parte del territorio español, que al abrir su

establecimiento en Cataluña usara el castellano, como expresamente le permite el art. 3.1. CE, para contestar al cliente que se dirigiera a él en catalán.

Las lenguas en la enseñanza:

Los apartados 1 y 2 del art. 35 EAC, que se ocupan de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza, son objeto de una interpretación conforme en el FJ 24 de la Sentencia «en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje».

Siempre he postulado a lo largo de las deliberaciones que era posible una interpretación conforme, pero la que se ha formulado es manifiestamente insuficiente. Aunque del texto completo del referido fundamento jurídico puede llegar a deducirse, no se dice de manera expresa y contundente, como literalmente postulamos varios miembros del Pleno, tanto de entre los que han votado la Sentencia como de entre los que lo hemos hecho en contra, que «los apartados 1 y 2 del art. 35 no impiden el libre ejercicio por los ciudadanos, para sí o para las personas de ellos dependientes, del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en los mismos términos que el catalán, lo que ha de ser garantizado por el sistema educativo de manera real y efectiva». Este es un extremo en el que he de mostrar mi firme desacuerdo con la insuficiente interpretación conforme a la que se remite el fallo y que sustituye la claridad del texto desechado y que se acaba de reproducir, por una referencia a que el derecho a recibir la enseñanza en castellano sea «eficaz».

Bien es verdad, que con la eficacia del libre ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano, como lengua vehicular y de aprendizaje, que es, desde ahora, la única interpretación conforme a la Constitución del art. 35.1 y 2 EAC, no será jurídicamente posible impedir que cualquier ciudadano en Cataluña pueda elegir, de manera «eficaz», que la enseñanza de sus hijos se produzca en cualquiera de las dos lenguas oficiales, ya sea el catalán o el castellano.

Las lenguas en las relaciones entre administraciones y de éstas con los ciudadanos:

El art. 50.5, que regula el deber de utilizar el catalán en las relaciones internas de las administraciones autonómica y local, las instituciones y las empresas de ellas dependientes y hasta de los concesionarios de sus servicios, así como en las relaciones entre dichas entidades y que se extiende a las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en Cataluña, « sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden», presenta también graves dudas de constitucionalidad.

La interpretación conforme que se formula en el FJ 23 «en el sentido de que en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también el castellano, en su relaciones internas, en las relaciones entre ellas, y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano, pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la administración pública», aunque el texto es admisible, incurre también en la falta de claridad y contundencia que sería deseable y por ello, considero que debería haber sido más explicita y hasta breve, como la que figuraba en el último fundamento jurídico de la ponencia inmediatamente anterior a la que ha servido de base a la Sentencia de la mayoría.

En conclusión: Debió declararse la inconstitucionalidad de los artículos determinados «la» del art. 6.1, de las frases «y el deber de conocerlas» y también «y el cumplimiento de este deber» del art. 6.2; del art. 33.3; de la frase «con plena eficacia jurídica» del 33.5; y del art. 34 EAC, con el refuerzo de las interpretaciones conformes de los arts. 35.1 y 2 y 50.5.

6.ª Derechos y principios rectores en los Estatutos.

En materia de los llamados «derechos estatutarios», mas propiamente «derechos en los Estatutos», como los titulo, ya manifesté mi opinión restrictiva en el voto particular que formulé a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 7288/2006, sobre el art. 17.1 del reformado Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que no voy a reproducir y a cuyo contenido me remito. Ahora bien, incluso dentro de lo declarado en aquella Sentencia, tampoco deberían haber sido ignorados sin haberse formulado, al menos, una interpretación conforme con referencia en el fallo, varios artículos del Estatuto de Cataluña que por su contenido no pueden considerarse totalmente admisibles en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma.

En efecto, la expresión, con forma externa de derechos, de los que aquella STC 247/2007, configuraba como «mandatos» o «directrices políticas» a las instituciones y poderes autonómicos, especialmente dirigidos desde el Estatuto a la correspondiente Asamblea Legislativa, por tener relación con las competencias asumidas, no puede afectar a la regulación de cuestiones reservadas por la Constitución a leyes orgánicas del Estado por afectar a derechos fundamentales, como el derecho a la vida y a la educación relacionada con la libertad religiosa.

De esta forma, se aprecia que en el art. 20, destinado al «derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte» y al llamado testamento vital, y en el art. 41.5 al establecer un principio rector hablando de «la libre decisión de la mujer» … «en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual», hubiera sido conveniente una interpretación conforme que salvara que tales mandatos no pueden autorizar la regulación autonómica de nada que se refiera al derecho a la vida, aunque es cierto que en el FJ 28, la Sentencia de la mayoría, a nivel de argumentación, deja afortunadamente claro que en uno y otro caso no puede entenderse referido ni a la eutanasia, ni al aborto, respectivamente.

De otro lado, en el art. 21.2, se dice que «en las escuelas de titularidad pública» … «la enseñanza es laica», lo que supone un desconocimiento del carácter aconfesional del Estado que proclama el art. 16.3. CE y también hubiera sido más correcto ponerlo de manifiesto en una interpretación conforme llevada al fallo, porque no pueden despreciarse o minimizarse desviaciones tan directas del texto constitucional.

En conclusión: en los artículos 20, 21 y 41.5 debieron incluirse interpretaciones conformes en el fallo.

7.ª Estructura territorial del Estado, provincias, municipios y veguerías.

El problema que plantea el impugnado art. 84, relativo a las competencias locales y que aisladamente podría exigir alguna declaración de inconstitucionalidad y una genérica interpretación conforme en el fallo, que además no se ha realizado, pudo haberse salvado, dada su íntima relación, con la declaración de inconstitucionalidad del art.160.1 b), como postulé reiteradamente, sin ser atendido. En efecto, este último precepto establece que «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el articulo 84»; al anular este precepto ya no habría ninguno que ignorase, ni entrara en contradicción con la competencia para la fijación de las bases del régimen local que reserva al Estado el art. 149.1.18 CE. Por el contrario, el mantenimiento de la constitucionalidad del art. 160.1 b) en unión de lo que dice el art. 84, especialmente en los apartados 2 y 3, viene a poner en peligro, en el aspecto municipal, la homogénea estructura territorial del Estado, porque habrá unos ayuntamientos, los de Cataluña, que pueden no ser sustancialmente iguales al resto de España, tanto en cuanto a competencias como en su sometimiento a las bases estatales.

Por lo que se refiere al art. 86.5, cuando establece, al tratar del control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y su impugnación, que corresponde a la Generalitat, «sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias», frase cuya última parte, esto es, «en defensa de sus competencias», es inconstitucional, ya que limita la genérica y amplísima facultad del Estado para impugnar cualquier acto contrario al ordenamiento jurídico adoptado por las corporaciones locales. En último extremo cabría haber formulado una interpretación conforme en el fallo, diciendo que «entre las competencias del Estado, está la de garantizar la observancia del ordenamiento jurídico».

En cuanto a las veguerías, sigo manteniendo que es imposible evitar que de forma alternativa, bien el número 3, del art. 91, que autoriza a convertir las Diputaciones en Consejos de veguería, o bien el número 4, que atribuye al Parlamento catalán «la creación, modificación, supresión y régimen jurídico de las veguerías», ha de ser declarado inconstitucional; el número 3 si las veguerías no coinciden con las provincias o el número 4 en caso contrario. Lo que, a mi juicio no es aceptable, es dejar abierto todo, manteniendo la constitucionalidad de ambos números del art. 91 EAC, con una suerte de constitucionalidad condicional, según lo que haga el legislador autonómico. Además, esta fórmula, que lo que hace es crear problemas o aplazarlos en lugar de resolverlos, está en contradicción con la postura de las partes. También en este aspecto no queda debidamente resguardado el principio constitucional de la homogénea estructura territorial del Estado en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, lo que unido a cuanto se acaba de decir sobre los municipios en Cataluña resulta particularmente grave.

8.ª Poder Judicial.

Esta es una cuestión especialmente sensible desde el punto de vista constitucional, por que así como los Poderes Ejecutivo y Legislativo nacieron en 1978 con la posibilidad de ser compartidos (y de hecho lo fueron en el desarrollo posterior) con las Comunidades Autónomas, el Poder Judicial es del Estado, único, y solo del Estado, de manera que cualquier desviación que pretenda su descoyuntamiento o parcelación choca radicalmente con la estructura del Estado que la Constitución diseñó y no puede ser admitida.

En el art. 95.2, al establecer –bien es verdad que también impropiamente para un Estatuto de Autonomía– las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, como última instancia jurisdiccional en su ámbito territorial, se dice que ello es «sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para unificación de doctrina», lo que a mi juicio no puede salvarse de la inconstitucionalidad, pues, en ningún caso, un Estatuto de Autonomía puede reservar o establecer competencias al Tribunal Supremo; la vigencia territorialmente limitada de aquél y la competencia en todo el territorio nacional de éste, evidencian la vulneración del art. 123 CE.

Sobre el Consejo de Justicia de Cataluña, es donde, a mi juicio, y reiterando una vez más mi respeto por la opinión contraria, la Sentencia de la mayoría incurre en una flagrante incoherencia interna, tanto lógica como jurídica. Después de haber declarado, correctamente, la inconstitucionalidad del art. 97 y una vez anulado éste porque define un órgano (el Consejo de Justicia de Cataluña) que no cabe en la Constitución, carece de sentido alguno que ese órgano, ya inexistente, reaparezca para, no obstante, conservar algunas competencias y además se mantengan otros preceptos que regulan su composición y solo parcialmente son declarados inconstitucionales; la realidad es que todo el capítulo II del título III del Estatuto es inconstitucional y así debió declararse, en cuanto a los arts. 97, 98, 99 y 100, íntegramente, sin la enrevesada interpretación para conseguir una anulación solo parcial, que va a crear más problemas en el futuro.

Por otra parte, y aquí tengo la máxima discrepancia con la fundamentación que se utiliza en la Sentencia, en el FJ 47, parecen dejarse a salvo, aunque con la reserva evanescente de «con los límites constitucionales antes expresados,» las posibilidades de que en el resucitado Consejo de Justicia de Cataluña aparezcan, eso sí, en la LOPJ, «eventuales fórmulas de desconcentración», de las que, asombrosamente, se dice que no son «constitucionalmente imprescindibles»; pues bien, empezando por que la palabra «desconcentración» no existe y ha sido una producción semántica del legislador para evitar inútilmente la inconstitucionalidad del órgano, la unidad en sentido estricto del Consejo General del Poder Judicial impide una descentralización, desconcentración o como se quiera llamar, que acabaría multiplicando por diecisiete el órgano de gobierno del Poder Judicial, que la Constitución quiso único, como lo es el propio Poder al que gobierna.

La imposibilidad constitucional de crear «consejos desconcentrados» del Consejo General del Poder Judicial, lo es por razones materiales y nadie, tampoco el legislador orgánico estatal, puede hacerlo; lo mas que cabría hacer y ya fuera del Estatuto de Autonomía, sería la creación de un órgano que asumiera exclusivamente las competencias autonómicas sobre la «administración de la Administración de Justicia», pero sin ninguna facultad sobre los jueces y magistrados y sin sustituir a las Salas de Gobierno integradas solo por aquéllos.

En cuanto al art. 102, en sus apartados 1, y 2 que impone, establecido por el propio Estatuto de Autonomía, «el deber de acreditar» el conocimiento adecuado y suficiente del catalán y del derecho de Cataluña, por los jueces y magistrados, quedando solo al legislador orgánico estatal, la determinación de «la forma» y «el alcance» del cumplimiento de dicha obligación, ya hemos anticipado que son preceptos irremediablemente inconstitucionales, por la doble razón de ser impropios del contenido de un Estatuto de Autonomía e invasores de competencias materiales, constitucionalmente reservadas a la LOPJ.

En el marco de lo que corresponde decir sobre el Poder Judicial y aunque el precepto se haya ubicado en el capítulo IV del título III, destinado a la tutela de los derechos recogidos en el Estatuto, el art. 38.2, tampoco es conforme a la Constitución, porque no lo es suplir o condicionar las leyes orgánicas y procesales, competencia exclusiva del Estado, para establecer un recurso de protección de derechos y fijar el órgano ante el que pueda ejercitarse, máxime cuando lo hace con una referencia genérica a derechos reconocidos en tres capítulos del titulo IV del Estatuto, que contienen derechos propiamente dichos y otros que hemos declarado que no son tales, por afectar a materia competencial y no institucional de la Comunidad Autónoma, aunque revistan la forma externa de derechos y que en la STC 247/2007 hemos calificado –según antes recordábamos– como «mandatos a los poderes públicos autonómicos» o «directrices políticas»; pues bien, no solo no se declara la patente inconstitucionalidad del precepto, siempre a mi juicio, sino que tampoco se lleva al fallo una interpretación conforme.

En conclusión: debió declararse la inconstitucionalidad del recién citado art. 38.2, en el art. 95.2, de la frase «para la unificación de doctrina», referida a las competencias reservadas al Tribunal Supremo, de los arts. 98, 99 y 100 íntegramente (y no sólo el 97) sobre el Consejo de Justicia de Cataluña y del art. 102, 1 y 2, sobre el deber de acreditar los jueces y magistrados su conocimiento del catalán y del derecho de Cataluña. Debió de ser otra, de contenido material, la fundamentación de la inconstitucionalidad del órgano creado por el art. 97 EAC.

9.ª Competencias y relaciones institucionales de la Generalitat.

El nuevo Estatuto de Cataluña dedica a la asunción de competencias el extenso título IV, al que se ha achacado el mal llamado «blindaje» de las mismas, por la vía de la definición y la descripción de materias y submaterias. Los problemas se plantean en la definición de «competencias exclusivas», en la expresión reiterada «en todo caso», en la marginación o reducción de las bases de la legislación del Estado y en el término «participación» que, además, se suele expresar en muchos preceptos, de manera gramaticalmente incorrecta pero políticamente significativa, en tiempo presente, al decir que «la Generalitat participa».

La Sentencia de la mayoría afronta el problema con una interpretación conforme en el fallo, explícita y severa, del art. 110 para situar donde corresponde a las referidas expresiones de «competencias exclusivas» y «en todo caso», con la declaración de inconstitucionalidad de la expresión limitativa de las bases del Estado del art. 111 (con las correlativas declaraciones de inconstitucionalidad de las expresiones concordantes de los artículos 120.2 y 126.2) y con la interpretación conforme del término «participa» en el art. 174.3.

Aunque lo sean de forma un tanto forzada, no me opuse a las interpretaciones conformes citadas en primer lugar, y a las inconstitucionalidades referenciadas, de evidente acierto, pero sigo manteniendo la imposibilidad de que un precepto estatutario, el art. 174.3 (situado en el título V, que trata de las relaciones institucionales de la Generalitat) establezca la intervención de una Comunidad Autónoma (y por ende, tal vez de todas) en las «instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado», afecten o no a las competencias autonómicas y aunque tal intervención se remita a las leyes; este es un precepto que se enmarca entre aquellos en que pretende encontrar plasmación normativa el constitucionalmente imposible principio de bilateralidad con el Estado y por ello debió declararse su inconstitucionalidad.

Otro tanto cabe decir del art. 117.3 que al establecer que «la Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias», invade competencias exclusivas del Estado e incluso con posible merma de los derechos e intereses de otras Comunidades Autónomas, por lo que también debió ser declarada su inconstitucionalidad.

En el mismo marco ha de situarse el art. 180, que regula la participación de la Generalitat en los procesos de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, ya que, a mi juicio, su inconstitucionalidad

resulta incuestionable y no basta una mera interpretación conforme, como la que se establece en el FJ 113 de la Sentencia, porque, aunque el precepto se remita a «los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario», constituye una intromisión, imposible de aceptar, de un Estatuto de Autonomía en la designación de órganos constitucionales del Estado, cuya regulación está reservada por razón de la materia a sus respectivas leyes orgánicas.

Otro precepto en el que se produce el intento de plasmación normativa de la imposible bilateralidad entre la Generalitat y el Estado, es el art. 183 que regula las «Funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado». La inconstitucionalidad, a mi juicio, afecta a todo el precepto, pero a lo más que se podría llegar, es a reducirla al apartado a) del núm. 1 y a los apartados a) b) y f) de su núm. 2, con la interpretación conforme del resto, como hace, pero con carácter general, la Sentencia de la mayoría, en el FJ 115.

En efecto, no es constitucionalmente posible que una Comunidad Autónoma no solo colabore, sino, además, tenga participación en el ejercicio de las competencias estatales, aunque sean las que afecten a su autonomía (que podrían llegar a ser todas, prácticamente, dada la profusión y extensión de las competencias asumidas), como ya hemos dicho al tratar del art. 174.3. Las competencias del Estado no pueden estar intervenidas, condicionadas o restringidas por ninguna Comunidad Autónoma.

En particular, resultan especialmente llamativas algunas competencias atribuidas a dicha Comisión Bilateral, y que ya hemos anticipado debieron declararse inconstitucionales, como las contenidas en los apartados siguientes del núm. 2 del art. 183: la de la letra a), que afecta a «los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la atribución de competencias entre el Estado y la Generalitat», y que la Sentencia de la mayoría salva de la inconstitucionalidad viniendo a señalar que las funciones de la Comisión se ejercen en la fase preparatoria del proyecto, también en este caso contra el texto literal del precepto. Las de los apartados b) y f), que también establecen inadmisibles intromisiones en competencias exclusivas del Estado, como son «la programación de la política económica», ex art. 149.1.13 y la designación de representantes de la Comunidad Autónoma en organismos del Estado, y que también son objeto de interpretaciones contrarias al sentido natural de los preceptos.

De otro lado, hay una serie de preceptos, concretamente el 134, sobre «deporte y tiempo libre», el 142.2, sobre «juventud», el 191.1, sobre «acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», el 198, sobre «participación en organismos internacionales» y el 200, sobre «proyección internacional de las organizaciones de Cataluña», este último, también en relación con actividades culturales y deportivas, que exigían una clarificadora interpretación conforme en el fallo, que dejara expreso en éste y no solo en los correspondientes fundamentos jurídicos de la Sentencia (FFJJ 80, 87, 124, 127 y 129) que no se menoscaba la representación española en el seno de organizaciones internacionales, ni se sitúa a una Comunidad Autónoma en paralelo con el Estado; al no hacerlo así, la Sentencia adolece de una insuficiencia potencialmente productora de situaciones de conflicto absurdo en un área, como es la internacional, especialmente sensible para el Estado y la presencia de España en actividades de gran incidencia social.

En otros casos, tanto de «competencias» como de «relaciones institucionales de la Generalitat», la Sentencia de la mayoría utiliza abundantemente interpretaciones, más o menos incisivas, que se llevan o no al fallo y en cuyo detalle no vamos a entrar, aunque reconozca que con ello se protege el ejercicio de las competencias del Estado; sin embargo hay un caso especialmente llamativo: el art. 138 EAC, en el que el epígrafe (aunque no tenga valor normativo, tampoco se puede dar por inexistente) titula la competencia autonómica como «inmigración» y después insiste en su número 1 diciendo «corresponde a la Generalitat en materia de inmigración», con lo que formalmente se produce una colisión evidente con el art. 149.1.2 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la materia de «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo»; ya por esto debería haberse declarado la inconstitucionalidad del art. 138 EAC íntegramente, pero al menos resultaba insoslayable en su número 2, que otorga competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros, hasta en la tramitación de las autorizaciones iniciales y la tramitación y resolución de los recursos y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

En conclusión: debería haberse declarado la inconstitucionalidad de los arts. 117.3, sobre participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, del núm. 2 del art. 138, sobre inmigración, del 174.3, sobre participación de la Generalitat en organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado, del 180, sobre participación de la Generalitat en las designaciones para el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, y al menos del apartado a) del núm. 1 del art. 183, y los apartados a) b) y f) del núm. 2 del mismo artículo. Debieron hacerse interpretaciones conformes en el fallo de los arts. 134, sobre deporte y tiempo libre, 142.2, sobre juventud, 191.1, sobre acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 198, sobre participación en organismos internacionales y 200 sobre proyección internacional de las organizaciones de Cataluña.

10.ª Financiación.

En esta materia del título VI EAC, la Sentencia de la mayoría declara inconstitucionales, en el art. 206.3, el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar» y en el art. 218.2, el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales» y somete a interpretación conforme a la Constitución el art. 206.5, sobre mecanismos de nivelación y no alteración de la posición de Cataluña en rentas per capita y los apartados 1 y 2, letras a) b) y d), del art. 210 sobre la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.

En todos los demás preceptos impugnados viene a desestimar las pretensiones del recurso, aunque lo haga, como en algunos casos, con interpretaciones conformes que no se llevan al fallo. Pues bien, también en este aspecto creo que la Sentencia resulta insuficiente.

El art. 201.4 EAC, que establece que «la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas», aunque cita expresamente el art. 138 de la CE, en realidad lo infringe, porque lo que este dice es que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales», lo que es tanto como decir, dicho sea en lenguaje popular, que «no se puede ser más que otros», mientras la no discriminación que establece el Estatuto, supone «no ser menos que nadie», que es muy distinto y hasta contrario; solo por ello debió declararse la inconstitucionalidad del precepto o, al menos, formular una interpretación conforme en el fallo.

El art. 204.1, establece que «la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña». Pues bien, la cesión de tributos estatales a una Comunidad Autónoma, aunque la cesión sea total, no los convierte en tributos autonómicos, ni es una decisión irreversible, ni el art. 157.3 CE habilita a los Estatutos para regular la gestión de los tributos estatales. Por otra parte, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, «como delegados o colaboradores del Estado» puedan ocuparse de «la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios del Estado», no tiene nada que ver con la cesión de tributos, sino solo con la cooperación de las Comunidades Autónomas con el Estado en la gestión tributaria. Finalmente, resulta imposible aceptar que sobre los tributos estatales cedidos la Generalitat disponga, a través de una norma estatutaria y no por ley del Estado sobre la materia, de la capacidad normativa completa, convirtiéndolos en tributos autonómicos y haciendo irreversible la cesión, con lo que se produce un desapoderamiento del Estado en materia de «Hacienda general», que es una de sus competencias exclusivas, ex art. 149.1.14 CE. Por todas estas razones, este precepto es también inconstitucional y ni siquiera ha merecido una interpretación conforme en el fallo.

En el art. 205.1 EAC se atribuye a los órganos económicos-administrativos de la Generalitat la revisión de todos los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña, entre los que se pueden encontrar y de hecho se encontrarán, los tributos totalmente cedidos e incluso los no cedidos, pero con gestión delegada. Este precepto produce, también, un grave desapoderamiento del Estado en materia económico-administrativa sobre sus propios tributos y por ello es inconstitucional, sin que puedan aceptarse las interpretaciones que se formulan en el FJ 133 de la Sentencia de la mayoría y que además no se llevan al fallo.

En el art. 206.5 EAC, se establece que «el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación, no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita, entre las Comunidades Autónomas, antes de la nivelación». No puedo compartir la interpretación conforme que se formula en el FJ 134 de la Sentencia de la mayoría, en uno de cuyos párrafos se llega a decir «si, como acabamos de resolver el respeto a las competencias del Estado garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero no permite la imposición estatutaria de condiciones como la incluida en el art. 206.3 EAC respecto del esfuerzo fiscal comparado de las

distintas Comunidades Autónomas, también la previsión del art. 206.5 EAC debería declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa». Como en alguna otra ocasión, la Sentencia afirma la inconstitucionalidad del texto del precepto cuestionado para luego desvirtuarla argumentalmente; si embargo, lo cierto es el carácter imperativo de la formulación estatutaria («el Estado garantizará …») y la imposición de la condición (que no se altere, «en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita») por lo tanto, debió declararse la inconstitucionalidad.

En el art. 210 EAC, sobre la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, entre otras cosas, en el apartado 2 b) se viene a decir que corresponde a dicha Comisión «acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación prevista en el art. 206». Se trata de una norma que atribuye a una Comisión con pretensiones de bilateralidad, la determinación entre dos partes (así lo evidencia el verbo «acordar», por mucho que se quiera interpretar) de algo, como es «la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación» que no corresponde hacer a una Comunidad Autónoma en solitario junto al Estado. En consecuencia, este precepto, también, debió declararse inconstitucional.

Estudio separado de las demás cuestiones y conjunto entre ellas, merece hacerse respecto de las disposiciones adicionales tercera, apartado 1, octava, novena y décima, sobre las que la Sentencia de la mayoría formula interpretaciones conformes en el fallo, remitiéndose a los FFJJ 138 y 137, respectivamente. El hilo conductor de estas interpretaciones conformes pasa por la doctrina de la STC 13/2007, sometiendo a los preceptos a sucesivos condicionamientos, como son: el acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a lo que resulte de la modificación de la LOFCA y al contenido de las Leyes Generales de presupuestos de cada ejercicio, y todo ello sobre la base, en cuanto a la disposición adicional tercera, apartado 1, «de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales, para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones» y en cuanto a las otras disposiciones adicionales, sobre cesión de impuestos al Estado, que solo es admisible «desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales»; esto es, las normas quedan reducidas a la nada jurídica y para ese viaje mejor hubiera sido expulsarlas del ordenamiento jurídico. Sería más respetuoso con el legislador estatutario, aunque la carencia de efectos de aquellas disposiciones, (no puede negarse), resuelve el problema que planteaba la sujeción del Estado a inversiones y cesiones de impuestos predeterminadas desde un Estatuto de Autonomía y que no solo resulta contrario a la Constitución sino posiblemente inviable.

En conclusión: además de las inconstitucionalidades declaradas, debieron reconocerse inconstitucionales los arts. 201.4, sobre no discriminación de Cataluña, 204.1, sobre la gestión, etc. de los tributos estatales cedidos totalmente, 205.1, sobre reclamaciones económico-administrativas por los órganos de la Generalitat, 206.5, sobre no alteración de la ordenación de Cataluña en rentas per capita, 210.2 b), sobre facultades de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, la disposición adicional tercera, apartado 1, sobre inversiones en Cataluña y las disposiciones adicionales octava, novena y décima, sobre cesión de impuestos estatales.

11.ª Reforma Estatutaria.

La Sentencia de la que discrepo somete los impugnados arts. 222.1 d) y 223. 1 i) a interpretación conforme en el fallo, que se remite al FJ 147, estableciendo que los referenda aprobatorios de la reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado, sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma, siempre en nombre de El Rey.

Los preceptos citados establecen, respectivamente, que «una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum» y que «la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b)». Dejando a un lado que en el primer caso se prescinde de la autorización del Estado y en el segundo se determina qué órgano de éste (en el caso, las Cortes Generales) es el que ha de otorgar la autorización, es decir, que la realidad es que en el referéndum, en uno y otro caso, solo interviene la Generalitat.

La cuestión tiene relevancia constitucional en un aspecto muy sensible, como es la intervención del Rey a la hora de pedir a los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral de una Comunidad Autónoma que se pronuncien sobre la que va a ser para el futuro su norma institucional básica y no es lo mismo que lo haga El Rey personalmente, o que se haga en su nombre y por lo tanto sin su intervención.

El art. 62 CE, establece que «corresponde al Rey: …c) convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución»; el art. 92 CE, después de referirse a que «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos», establece en el núm. 2 que «el referéndum será convocado por El Rey…»; el art. 151.2.5. CE, sobre elaboración de Estatutos de Autonomía, establece, por lo que aquí importa, que «…el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum…». Pues bien, el juego combinado de estos preceptos de la Constitución conduce inexorablemente a la exigencia de que sea El Rey, en uso de una de sus atribuciones como cabeza visible del Estado y encarnación física de la Nación, el que convoque el referéndum en un caso previsto por la Constitución, sin posible delegación ni sustitución.

En consecuencia, ambos preceptos son inconstitucionales por omisión.

En conclusión: debió declararse la inconstitucionalidad por omisión de la intervención del Rey, en los arts. 222.1 d) y 223.1 i), sobre la convocatoria del referéndum de la reforma estatutaria.

De la lectura de los párrafos conclusivos que figuran al final de cada epígrafe, se evidencia que mis discrepancias con la Sentencia de la mayoría, afectan a las declaraciones de inconstitucionalidad, por que considero que debieron declararse, además, las que se especifican y que alcanzan a 27 artículos; en cuanto a interpretaciones conformes debieron de reforzarse algunas y añadirse 10. También he discrepado de algunos fundamentos jurídicos y muy singularmente de los que se refieren al Consejo de Justicia de Cataluña. En definitiva, y en el sentido expuesto, formulo mi Voto particular.

En Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Firmado y rubricado.

Análisis

Rango: Sentencia
Fecha de disposición: 28/06/2010
Fecha de publicación: 16/07/2010

Referencias posteriores

Criterio de ordenación: ○ **por contenido** ◉ **por fecha**

CORRECCIÓN de errores:
en BOE núm. 246, de 11 de octubre de 2010 (Ref. BOE-A-2010-15598).
en BOE num. 192 de 9 de agosto de 2010 (Ref. BOE-A-2010-12886).

Referencias anteriores

DICTADA en el RECURSO 8045/2006 (Ref. BOE-A-2006-17575).

DECLARA que carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias indicadas del preámbulo, la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 76.4, 97, 98.2.a) a e) y 3, 100.1 y de los incisos mencionados de los arts. 6.1, 78.1, 95.5 y 6, 99.1, 101.1 y 2, 111, 120.2, 126.2, 206.3 y 218.2 y la constitucionalidad de los preceptos indicados interpretados según los f.j señalados de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (Ref. BOE-A-2006-13087).

Materias

Cataluña
Estatutos de Autonomía
Recursos de inconstitucionalidad

subir

Contactar Sobre esta sede electrónica Aviso legal Nuestra web Mapa Accesibilidad

Agencia Estatal BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54 - 28050 Madrid - Tel.: (+34) 91 111 4000