

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del día 18 de octubre de 2006, según se acredita mediante las certificaciones que se acompañan en documentos adjuntos, comparecen ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

DICEN

1. Que, en fecha 9 de octubre de 2006, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad 8045-2006, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y, en su representación y defensa por el Comisionado don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, contra los artículos 2.4; 3.1; 5; 6.1, 2, 3 y 5; 7; 8; 11; 15; 20; 21.1 y 2; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41.5; 50.4 y 5; 52; 71.1 y 6; 76.1, 2 y 4; 78.1; 80.1 y 3; 82; 83.1; 84.2 y 3; 86.5; 90; 91; 95.1, 2, 4, 5 y 6; 96.1, 2, 3 y 4; 97; 98.1 y 2; 99.1; 101.1 y 2; 102; 103; 105; 106; 107; 110; 111; 112; 114.5; 115; 117.1.a) y b), 2, 3, 4 y 5; 118.1; 118.1b); 118.2; 118.2.b); 118.3; 120; 121.1; 121.2.a); 122; 123; 125; 126.2; 127.1, 2 y 3; 128.1.a), y d); 128.3; 129; 131; 132.1; 133; 134.2; 135; 136.a) y b); 138; 139.1; 140.2, 3, 4, 5 y

6; 140.7.a), b), c) y d); 141.2; 142.2; 144.5; 146.1.a) y b); 147.1.a), b) y c); 148.2; 149.2 y 3; 150; 151; 152; 154.2; 155.1.b); 157; 158.3; 160.1, a), b), c) y d) y .3; 161; 162.1, 2 y 3; 163.c); 166.1.a); 166.2 y 3; 169.2 y 3; 170.1.d) e i) y .2; 171.c), apartado segundo; 172; 173; 174.3; 176.2 y 3; 180; 182.1, 2 y 3; 183; 184; 185.1; 186, 1, 2, 3 y 4; 187, 1, 2 y 3; 188; 189.2 y 3; 191.1; 195; 198; 199; 200 in fine; 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205 primer párrafo; 206.3 y 5; 210; 218.2 y 5; 219.2 y 4; 222.1.b); 222.1.d); 223.1.d); 223.1.i); disposición adicional segunda; disposición adicional tercera; disposición adicional cuarta; disposición adicional sexta; disposición adicional séptima; último párrafo; disposición adicional octava; disposición adicional novena; disposición adicional décima; disposición adicional decimotercera; disposición final primera, núm. 1; disposición final segunda y disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, confiriendo un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que, en fecha 13 de octubre de 2006, el Parlamento de Cataluña presentó escrito en el Registro General del Tribunal Constitucional, personándose y solicitando le fuera concedida una prórroga para formular alegaciones.

3. Que, mediante providencia de 13 de octubre de 2006, el Tribunal Constitucional, a petición de esta representación, tuvo por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y le confirió una prórroga de ocho días para la formulación de alegaciones.

4. Que, evacuando el trámite conferido mediante las providencias a que se ha hecho referencia, pasa a formular las siguientes

ALEGACIONES

I. ESTRUCTURA SISTEMÁTICA

Las alegaciones que presenta esta representación se estructuran fundamentalmente siguiendo la propia sistemática y división de la Ley orgánica 6/2006 en Títulos. Para mayor claridad en su lectura y localización a continuación se detalla el sumario de esta estructura sistemática que sigue el criterio señalado anteriormente sin perjuicio de la inclusión de dos apartados introductorios de consideraciones generales y de un apartado dedicado transversalmente a la defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados en relación con el régimen jurídico de las lenguas

I. ESTRUCTURA SISTEMÁTICA	3
II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	5
III. CONSIDERACIONES GENERALES: LA LEY ORGÁNICA 6/2006 RESPETA LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.	7
IV. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PÁRRAFOS IMPUGNADOS DEL PREÁMBULO Y DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO PRELIMINAR	29
V. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD	68

**DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS EN RELACIÓN CON EL
RÈGIMEN JURÍDICO DE LA OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA**

**VI. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 107
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO I “DERECHOS,
DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES”**

**VII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 133
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO II “DE LAS
INSTITUCIONES”.**

**VIII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 194
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO III “DEL PODER
JUDICIAL EN CATALUÑA”**

**IX ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 233
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO IV “DE LAS
COMPETENCIAS”**

**X ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 417
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO V “DE LAS
RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA GENERALIDAD”.**

**XI ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 433
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO VI “DE LA
FINANCIACIÓN DE LA GENERALITAT”**

**XII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 496
DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO VII “DE LA
REFORMA DEL ESTAUTO”**

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. La inadmisibilidad del carácter preventivo de la impugnación

La recurrente en su escrito de impugnación admite la posibilidad de que muchos de los preceptos recurridos puedan ser interpretados de conformidad con la Constitución, si bien, ante una eventual circunstancia de que pudieran aplicarse en sentido opuesto a la norma fundamental, lleva a cabo la impugnación de los mismos solicitando del Tribunal Constitucional meras declaraciones interpretativas.

Frente a esta pretensión de la recurrente, esta representación solicita su inadmisión y ello de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este propósito. Así, en la STC 49/1984 (FJ. 2) el Tribunal Constitucional señala que no es legítima “la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativos que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la CE,” y en la STC 239/1992 (FJ. 2) añade que el juicio de constitucionalidad no “puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquellas que sirven de parámetro de su constitucionalidad.” Teniendo en cuenta estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, a los que deben añadirse los reiterados acerca del principio de interpretación de todas las normas conforme a la Constitución (entre otras STC 98/2004 FJ. 8), esta representación entiende que en todos los casos en los que la demanda solicita meramente una decisión interpretativa deberían considerarse decaídos a los efectos del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia.

2. La inadmisibilidad de los supuestos de impugnación carentes de fundamentación.

La recurrente en determinados pasajes de su escrito de alegaciones realiza impugnaciones genéricas sin fundamentación de algunos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin perjuicio de la identificación concreta de este proceder en el momento correspondiente, esta representación quiere advertir de entrada que esta forma de impugnación resulta contraria al artículo 33.1 de la LOTC, que exige concreción en la impugnación y la explicitación del fundamento constitucional de la misma, y a la jurisprudencia constitucional que a este respecto de manera clara señala lo siguiente: “ (...) como hemos reiterado en múltiples ocasiones, cuando el recurrente pretende la depuración del ordenamiento jurídico, tiene la carga de colaborar con la justicia de este Tribunal, concretando los preceptos impugnados y aduciendo y analizando de forma pormenorizada los motivos en los que se pretende fundar tan grave resultado. No pueden convertirse, pues, en objeto de recurso de inconstitucionalidad peticiones genéricas [...], que no concretan los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad (STC 36/1994 FJ 1) “. A la vista del precepto legal citado y de la jurisprudencia constitucional invocada, esta representación solicita la inadmisibilidad de la impugnación de la recurrente en aquellos casos en los que la misma sea genérica y sin fundamentación.

III. CONSIDERACIONES GENERALES: LA LEY ORGÁNICA 6/2006 RESPETA LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE

AUTONOMÍA COMO NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

La demanda de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene en sus fundamentos jurídicos un primer punto de consideraciones generales en el que se sostiene que la Ley orgánica 6/2006 incurre en una extralimitación de la función regulatoria atribuida al Estatuto de Autonomía. Para ello se parte de una determinada concepción de la función constitucional del Estatuto de Autonomía que no atiende al alcance de la función del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) y que limita su contenido a los términos expresamente establecidos por el art. 147.2 CE tratando de trasladar a las normas estatutarias la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido propio y las materias conexas en relación con normas de tan distinta naturaleza a la del Estatuto de Autonomía como son la Ley de Presupuestos Generales del Estado o las otras leyes orgánicas. Estas consideraciones generales señalan también algunos ejemplos de esta supuesta extralimitación cometida por la Ley orgánica 6/2006.

Este planteamiento introductorio de la recurrente exige iniciar este escrito de alegaciones también con una consideración general sobre la función constitucional del Estatuto de Autonomía derivada de la configuración del mismo como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a tenor de lo establecido en el art. 147.1 CE. A la luz de la concepción que esta representación defiende de la función constitucional del Estatuto de Autonomía se rebatirán de manera introductoria los argumentos de la recurrente sobre los supuestos de extralimitación de la Ley orgánica 6/2006 sin perjuicio de volver posteriormente sobre la cuestión en el momento de argumentar la defensa de cada uno de los preceptos impugnados por el recurso de inconstitucionalidad.

1.- La función constitucional del Estatuto de Autonomía: norma estatal fundante y configuradora del autogobierno territorial.

La Constitución española de 1978 no crea ni organiza el Estado autonómico. La Constitución establece simplemente el marco dentro del que los sujetos dotados de iniciativa autonómica y el legislador estatal pueden actuar para configurar la distribución territorial del poder político. Esta remisión de nuestra norma fundamental a decisiones de los poderes constituidos para la determinación concreta de la organización territorial conlleva necesariamente que la propia Constitución prevea la intervención de un instrumento normativo de características especiales para llevar a cabo el citado cometido. Así, la Constitución configura el Estatuto de Autonomía con tres rasgos fundamentales: Es norma fundante o creadora del ente territorial dotado de autonomía política y denominado Comunidad Autónoma; es norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma; es norma integrante del ordenamiento estatal.

El Estatuto es claramente norma constitutiva de cada Comunidad Autónoma como se desprende de los artículos 143, 146 y 151 del texto constitucional ya que es su aprobación la que crea el correspondiente ente autonómico y así ha sido señalado también por la jurisprudencia constitucional (STC 76/1988 FJ 5). Ello pone de relieve que los Estatutos perfeccionan las previsiones constitucionales en materia de organización territorial del Estado de tal manera que representan un complemento indispensable de la Constitución para la determinación y concreción de dicha estructura territorial del Estado.

El Estatuto es norma institucional básica como expresamente establece el artículo 147.1 CE. Esta previsión constitucional reviste especial importancia porque supone la definición o la caracterización general del Estatuto de Autonomía. Este carácter de norma institucional básica, sin sumisión a otros

límites que el respeto a la Constitución en tanto que norma jurídica superior, implica que el Estatuto de Autonomía es la norma llamada a contener los aspectos fundamentales de la regulación del sistema jurídico y político de la Comunidad Autónoma. Para calibrar con más precisión el alcance de esta definición del Estatuto como norma institucional básica es necesario poner en conexión el artículo 147.1 CE con el artículo 147.2 y con el artículo 81 CE. Mediante el primero la Constitución, como así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 89/1984 FJ. 7), establece simplemente el contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, mientras que con el segundo de los preceptos citados indica que la reserva de ley orgánica alcanza únicamente a “la aprobación de los Estatutos de Autonomía”. Esta constatación implica que la regulación estatutaria no se define en relación con materia alguna sino en función de la posición constitucional del ente que crea el propio Estatuto. Dicho en otras palabras, el Estatuto de Autonomía tiene por objeto todo lo que concierne a la correspondiente Comunidad Autónoma. En consecuencia, y sin perjuicio de volver sobre la cuestión más adelante cuando se trate específicamente del contenido del Estatuto de Autonomía, puede afirmarse que al mismo le compete determinar y regular el principio de autogobierno del territorio autonómico estableciendo el marco institucional de la Comunidad Autónoma, el subsistema de fuentes del derecho, el haz de competencias, las relaciones jurídicas y de poder dimanantes, el encaje con el Estado, los recursos financieros y los procedimientos de reforma.

En definitiva, ello significa que el contenido del Estatuto de Autonomía no debe limitarse a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE o en otros preceptos constitucionales sino que puede incluir todos aquellos aspectos vinculados a la estructuración general del sistema jurídico y político autonómico con el único límite de aquellas materias a las que de manera expresa la Constitución atribuye a otra norma. Aun cuando, como consecuencia de esta función constitucional del Estatuto de Autonomía, pueda hablarse de los

Estatutos como normas paraconstitucionales o subconstitucionales de ningún modo esta representación pretende atribuir al Estatuto de Autonomía el carácter de Constitución en el sentido de ser una norma surgida de un poder originario y soberano. Simplemente se trata de subrayar que el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma integra el bloque de la constitucionalidad y desarrolla esta doble y fundamental tarea: fundar y configurar el ente autonómico. Configuración que debe hacerse con sometimiento a la Constitución como el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce en su artículo 1 y como se ha puesto de manifiesto, además, a través del escrupuloso respeto al procedimiento seguido para aprobar la LO 6/2006 de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de 1979.

Por último, debe subrayarse que el Estatuto es además una ley estatal como así se establece en el art. 147.1 CE cuando este precepto señala que el Estado lo reconoce como parte integrante de su ordenamiento jurídico. En este sentido, como afirma el Tribunal Constitucional, "la aprobación de los Estatutos de autonomía por Ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica sino 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). Todo ello significa que es el propio legislador estatal el que, de conformidad con sus potestades reconocidas en el marco de la Constitución, fija en el Estatuto —norma institucional básica— los aspectos vertebrales de su relación con una Comunidad Autónoma, en este caso la de Cataluña. A partir de esta consideración, no se puede decir que el Estatuto dirige o impone mandatos unilaterales al legislador estatal, ya que es el propio Estado el que aprueba el contenido del Estatuto mediante Ley orgánica y conforme al artículo 147.1 de la Constitución ha de reconocerlo y ampararlo como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2.- La aprobación y la reforma del Estatuto de Autonomía: Una norma pactada.

Dada la especial y relevante función de los Estatutos, y su carácter a la vez de norma estatal y de norma fundante y configuradora de un régimen autonómico concreto, el constituyente quiso que su procedimiento de aprobación y de reforma fuera específico y distinto del seguido para las restantes normas. Por una parte, ya se ha indicado que desde el punto de vista formal el art. 81 CE señala que los Estatutos se aprueban por Ley orgánica. Por otra parte, y éste es el aspecto más significativo en cuanto a añadir otro elemento de singularidad a los Estatutos de Autonomía, la Constitución establece que para su elaboración, aprobación y reforma se requiere la confluencia de dos voluntades: la de territorio que quiere acceder a la autonomía y la de las Cortes Generales. Ello todavía es más perceptible en los Estatutos que, como el de Cataluña en virtud de la disposición transitoria segunda y el art. 151 CE, se aprobaron inicialmente y se reformaron posteriormente siguiendo un procedimiento de elaboración territorial, pacto bilateral en las Cortes Generales y aprobación por Ley orgánica y referéndum ciudadano.

3.- La posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes: una categoría normativa singular.

En la medida en que los Estatutos constituyen complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la distribución territorial del poder integran el denominado bloque de la constitucionalidad. Son, de este modo, juntamente con la Constitución el parámetro para enjuiciar la legislación estatal y autonómica en esta materia. Así, cualquier infracción de la norma estatutaria es, como reconoce el Tribunal Constitucional, infracción de la Constitución (STC 163/1995 FJ 4), pero los Estatutos están subordinados a la Constitución y mantienen con ella una relación de subordinación jerárquica. Eso no significa

que el Estatuto de Autonomía prevalezca de manera absoluta e incondicionada sobre cualquier otro instrumento normativo sino que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución. Dicho en palabras del Tribunal Constitucional, “la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental” (STC 99/1986 FJ 4).

Por su parte, el procedimiento especial de elaboración, en el que destaca la exigencia de acuerdo o pacto entre la voluntad territorial y la de las Cortes Generales, confiere a los Estatutos una fuerza pasiva específica ya que únicamente pueden ser modificados por el procedimiento establecido en los propios estatutos, siendo ello también destacado por el Tribunal Constitucional (STC 36/1981 FJ 4). En consecuencia, una vez aprobado y promulgado un Estatuto de Autonomía es indisponible tanto para el legislador estatal como para el autonómico.

Las características referenciadas de los Estatutos de Autonomía tienen una doble consecuencia. Por una parte, el Estatuto es norma de cabecera del ordenamiento autonómico y, en este sentido, actúa como norma sobre la producción de las normas. En definitiva, el Estatuto opera con respecto al resto del ordenamiento autonómico como norma suprema y, consiguientemente, su relación con las normas surgidas en el marco de la correspondiente comunidad autónoma viene presidida por el principio de jerarquía. Por otra parte, esta especial naturaleza de los estatutos de autonomía exige referirse a la posición que ocupa en relación con otras normas estatales y, en particular, con las leyes orgánicas.

Con respecto a la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes cabe recordar que dichas normas, desde el punto de vista

material, cumplen una función constitucional específica ya indicada y que, desde el punto de vista formal, se aprueban y se reforman como leyes orgánicas (art. 81.1 y 152.2 CE), pero su complejo trámite parlamentario y el referéndum popular las convierten en una Ley orgánica especial. Así pues, tanto desde la perspectiva formal como material, se trata de una categoría normativa especial.

Dichas condiciones otorgan a estos Estatutos una especial relevancia que se proyecta sobre la posición que ocupan en el sistema de fuentes. Su lugar está subordinado a la Constitución, pero son normas que pueden ser calificadas como materialmente constitucionales, puesto que conforman lo que se ha denominado el bloque de constitucionalidad, es decir, el conjunto de parámetros normativos que tienen que servir al Tribunal Constitucional para resolver los recursos y conflictos que se le planteen con relación a la distribución territorial del poder político. El Tribunal Constitucional ha confirmado que no puede haber una norma interpuesta entre un Estatuto de Autonomía y la Constitución (STC 76/1983, FJ 4) y que respecto de los Estatutos de Autonomía sólo la Constitución puede desempeñar la función de parámetro de constitucionalidad (STC 99/1986, FJ 4). A partir de estos planteamientos, deben interpretarse las relaciones de los Estatutos con las demás normas jurídicas.

A este propósito, y a la vista de los argumentos utilizados por la recurrente, resulta obligado efectuar algunas consideraciones sobre la relación entre las leyes estatales y el Estatuto y, más específicamente, entre el Estatuto y las leyes orgánicas que tienen reconocimiento expreso en la Constitución y un contenido material reservado por ella, como es el caso de la LOPJ y la LOFCA.

Las reservas de ley son fundamentalmente unas condiciones procedimentales que garantizan la adopción de ciertas decisiones normativas por parte de unas

determinadas instituciones y con arreglo a unas determinadas mayorías. Así, la reserva de una materia a Ley orgánica requiere su aprobación por las Cortes con una votación final en el Congreso de los Diputados sobre el conjunto del texto por mayoría absoluta. Por tanto, en este caso, cuando el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en virtud de su función constitucional como norma institucional básica de esta Comunidad Autónoma, incorpora algunos preceptos que inciden en materias reservadas por la Constitución a su regulación en Ley orgánica, es preciso admitir que en su aprobación se han cumplido las exigencias formales de la Ley orgánica: institución competente (las Cortes), y quórum de aprobación (mayoría absoluta del Congreso de los Diputados).

Tales disposiciones estatutarias son normas específicas para esta Comunidad Autónoma que deberán ser recogidas posteriormente en la Ley orgánica estatal correspondiente, puesto que es el propio legislador orgánico estatal el que se vincula mediante su aprobación a regular la materia concreta según una solución legislativa específica. Todo ello es admisible en nuestro ordenamiento, pues no lo impide la Constitución Española y se deriva del principio autonómico, presente en nuestra norma fundamental, y de la función propia de los Estatutos de Autonomía. En estos términos, el Estatuto de Autonomía como Ley orgánica estatal, que ha de ser reconocida y amparada por el Estado como parte integrante de su propio ordenamiento (art. 147.1 CE), en aquello que la Constitución le reserva o está directamente conectado al mismo, prima ante el resto del ordenamiento, tanto en su vertiente de fuerza activa como pasiva. Ahora bien, todo ello ha de ser entendido sin perjuicio del principio que los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio. A este propósito es preciso atender al contenido propio de los enunciados constitucionales relativos a las reservas materiales a Ley orgánica, puesto que puede diferenciarse entre un ámbito de reserva absoluta y otro de reserva relativa. En este punto cabe señalar que la legislación estatal orgánica ha interpretado extensivamente el alcance de las

reservas constitucionales, cuestión sobre la que también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 6/1982, FJ 6; 173/1998, FJ 7, y 124/2003, FJ 11).

Dichas reservas 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 sería reconocible o podría entenderse vacía de su contenido propio, así como un contorno que abarca otros posibles contenidos, respecto de los que puede existir un cierto margen de disponibilidad tanto para el legislador orgánico puramente estatal, que ejerza la reserva material enunciada en la Constitución, como para el legislador orgánico estatuyente, en función de distintas, pero también legítimas, opciones de desarrollo constitucional.

Unas de esas opciones posibles, al tiempo que respetuosas con la integridad de las reservas constitucionales a leyes orgánicas específicas, es la que ha ejercido el legislador estatal al aprobar el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En este sentido, es preciso recordar 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. Así, en un conflicto entre un Estatuto y la LOPJ, el Tribunal Constitucional optó por una interpretación conjunta, señalando que dichas normas no se excluyen sino que se complementan (STC 56/1990). Una solución equivalente cabría encontrar ante otras posibles colisiones entre dos preceptos protegidos por sendas reservas constitucionales (por ejemplo, de los artículos 147.2 y 122.1 CE).

Sin perjuicio de cuanto se acaba de indicar, atendiendo a la necesaria distinción de grados o intensidades dentro de cada una de las reservas materiales a Ley orgánica establecidas por la Constitución, cuando uno de los

preceptos en los que se advierte la posible antinomia se aleja del núcleo de la reserva, lógicamente debería primar aquél que se inscribe dentro del núcleo de la reserva absoluta, ya que el primero ha invadido un ámbito reservado al segundo por la Constitución. Hay que dar preferencia en estos casos a la norma que cumple el mandato constitucional, sea el Estatuto o la Ley orgánica de que se trate. Si el precepto estatutario se encuentra en la situación de precedencia, será inaplicable hasta que la Ley orgánica se modifique en el sentido que indica el Estatuto de Autonomía. En cambio, si ninguna de las dos previsiones se encuentra dentro del núcleo de la reserva, entonces el criterio debe favorecer la mayor resistencia del Estatuto, si la otra norma es posterior, o 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 que resulte incompatible con el Estatuto. En este orden de cosas, un Estatuto, Ley orgánica fruto del acuerdo de la voluntad estatal y de la voluntad territorial que incluya contenidos ajenos al artículo 147.2 CE pero sin invadir reservas constitucionales en favor de otras normas, impide una regulación estatal unilateral en sentido contrario al pactado en el Estatuto.

El Tribunal Constitucional, en la línea de la argumentación defendida por esta representación, ha declarado, además, que, en cuanto a leyes orgánicas respecto de las cuales no existe una reserva especialísima, la remisión que hace la Constitución en favor de una Ley orgánica "no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada," sino que "es obvio que el contenido de esa Ley orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales y, entre ellos, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (STC 204/1992, FJ. 3). De esta manera, la Constitución establece reservas de Ley orgánica para la determinación de las competencias de determinadas instituciones, pero esa reserva, como subraya el Tribunal Constitucional, "no es una norma atributiva de competencias

materiales del Estado, de modo que no altera ni permite alterar el régimen de competencias que se deduce del Título VIII de la Constitución” (STC 204/1992, FJ. 3). En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional insiste en que la Ley orgánica que desarrolla la reserva normativa establecida constitucionalmente debe atenerse al conjunto del bloque de la constitucionalidad y a las reglas competenciales correspondientes.

Toda esta argumentación se basa en la especial rigidez de los preceptos estatutarios, en el carácter materialmente constitucional y paccionado del contenido del Estatuto, y en el carácter de ley estatal del propio Estatuto. Se trata, en definitiva, de una autoimposición de obligaciones que el legislador estatal estatuyente puede aceptar o no, pero, si lo hace, queda sujeto a las mismas y no puede prescindir de ellas de forma unilateral, y, por lo tanto, debe cumplir el Estatuto que ha aprobado. Aquí resulta oportuno reiterar el sentido de la ya citada STC 99/1986 que enfatiza el carácter del Estatuto de Autonomía como norma integrante del ordenamiento jurídico estatal.

En definitiva, la regla de la autonomía funcional es la que debe resolver las antinomias entre los Estatutos y el resto de leyes estatales y que tiene como consecuencias inmediatas el desarrollo de la fuerza activa y pasiva de los Estatutos en caso de incompatibilidad. Por lo tanto, no puede invocarse la preeminencia de la legislación estatal unilateral en contra de la virtualidad y eficacia del Estatuto ya que ello ignora el carácter también de legislación estatal del propio Estatuto.

4.- El contenido del Estatuto de Autonomía: la vinculación al carácter de norma institucional básica.

A. El marco constitucional

La Constitución establece un contenido necesario para todos los Estatutos en el artículo 147.2 y en el artículo 69.5 y en este sentido en los Estatutos deben figurar: la denominación de la Comunidad, la delimitación del territorio, las instituciones, las competencias y el procedimiento para la elección de los senadores autonómicos. A este contenido la propia Constitución ha previsto que se puedan añadir otros elementos como la determinación de la lengua propia cooficial (art. 3.2), el reconocimiento de símbolos propios (art. 4.2), la competencia para establecer y exigir tributos (art. 133.2), el régimen de convenios con otras Comunidades Autónomas (art. 145), las formas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales (art. 152.1) y el reconocimiento de circunscripciones propias (art. 152.3).

Ahora bien, más allá de las expresas previsiones constitucionales sobre el contenido del Estatuto que, como ya se ha indicado anteriormente, implican un contenido de mínimos, la cuestión del contenido del Estatuto de Autonomía, y de los posibles límites a las materias reguladas en el mismo, debe partir necesariamente no tanto del art. 147.2 CE como del art. 147.1 CE, es decir, de la configuración del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Este carácter de norma institucional básica implica, como ya se ha señalado anteriormente, que el Estatuto de Autonomía es la norma llamada a contener los aspectos fundamentales de la regulación del sistema jurídico y político del territorio autónomo. En definitiva, ello significa que el contenido del Estatuto de Autonomía no debe limitarse a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE o en otros preceptos constitucionales sino que puede incluir también las relaciones entre la comunidad y sus ciudadanos, una regulación de mayor densidad en el terreno competencial que la efectuada hasta el momento, las relaciones con el Estado y la acción exterior. Dicho en otras palabras, 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 efectuadas expresamente en favor de otra norma.

Partiendo de estas premisas corresponde referirse a algunos de los ámbitos regulados por el Estatuto de Autonomía de Cataluña que han sido objeto de impugnación por incurrir supuestamente en extralimitación de la función regulatoria de dicha norma.

B. La regulación de los derechos, deberes y principios rectores

En una norma institucional básica como son los Estatutos de Autonomía los derechos y libertades desarrollan una función plenamente constitucional en el territorio dotado de autogobierno en el que se aplica. Se trata de una función constitucional que concuerda con la teoría clásica de la Constitución que entiende los derechos y libertades como límite a la acción de los poderes públicos y que, conjuntamente con el principio de la división de poderes, forman parte de los elementos identificadores del Estado de Derecho y del constitucionalismo contemporáneo. La incorporación de un título dedicado a derechos, deberes y principios rectores en un Estatuto de Autonomía es perfectamente constitucional por dos motivos principales. En primer lugar, porque el Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma según la configura el art. 147.1 CE, concreta el derecho a la autonomía política. En segundo lugar, porque la actividad de los órganos de la Comunidad Autónoma, en este caso la Generalidad de Cataluña, en la medida en que ejercen las funciones encomendadas por el Estatuto de Autonomía en el marco de las competencias atribuidas, debe estar sometida a límites conforme a los principios del constitucionalismo democrático y en este sentido las declaraciones de derechos y libertades son la manifestación principal de estos límites. Además los derechos, deberes y principios rectores que han sido incorporados a la Ley orgánica 6/2006, como se argumentará detalladamente

en las alegaciones concretas a cada precepto impugnado, no suponen en ningún caso una regulación directa del contenido esencial de ningún derecho fundamental, tienen conexión directa con las competencias reconocidas a la Generalidad por el propio Estatuto de Autonomía. Además, como señala el artículo 37.4 del propio Estatuto, 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 consecuencia, a tenor de todos los argumentos señalados, esta representación entiende que en este punto debe rechazarse la impugnación de carácter general efectuada por la recurrente.

C. La inclusión de materias reguladas por Ley Orgánica.

Desde su función de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, resulta admisible incluir en el Estatuto de Autonomía determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas. En este punto es preciso remitirse a las consideraciones anteriores sobre el concepto de reserva absoluta y reserva relativa a favor de un determinado tipo de norma por parte de la Constitución. En este sentido 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.

Así pues, en la medida en que el Estatuto es también ordenamiento estatal, en la medida en que su contenido se acomoda a la función singular de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, puede legítimamente

complementar en algunos aspectos al propio legislador estatal cuando ejerza las potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico. No otra cosa hicieron las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, especialmente los artículos 18 a 23 en cuanto a determinados contenidos de la Ley orgánica del poder judicial y los artículos 43 a 55 en cuanto al contenido de la LOFCA, sin que el Tribunal Constitucional haya formulado objeción alguna al respecto cuando se ha pronunciado sobre dichos preceptos.

En el caso que nos ocupa, y sin perjuicio de la argumentación detallada en el lugar correspondiente de estas alegaciones, esta representación quiere dejar sentado que las concretas disposiciones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, no invaden la reserva material formulada por la Constitución a leyes orgánicas como, entre otras, la LOPJ y la LOFCA. El Estatuto, desde su función de norma institucional básica de la Comunidad, no únicamente puede incluir, sino que además resulta imprescindible que incorpore determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en aquellas leyes orgánicas. En este caso, las previsiones estatutarias se han mantenido en todo momento en la vertiente externa de aquellas reservas constitucionales específicas a favor de la LOPJ y la LOFCA, limitándose a la pura recepción enunciativa en esta Comunidad Autónoma 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 específica.

Todo ello lleva a esta representación a concluir que la demanda carece de fundamento en este punto pues de aceptarse su planteamiento supondría admitir que el anterior Estatuto era inconstitucional y que el propio Tribunal Constitucional no lo advirtió en su jurisprudencia.

D. La definición de las tipologías y la mayor densidad normativa en materia competencial.

Por lo que respecta a las competencias, éste es un ámbito expresamente previsto por el artículo 147.2 CE que debe integrar el contenido de un Estatuto de Autonomía. Se impugna por la recurrente que el Estatuto introduzca definiciones de las tipologías competenciales y que precise y detalle los contenidos competenciales. Entiende la recurrente que el Estatuto no puede delimitar o definir el alcance material y funcional de las competencias autonómicas y que debe limitarse a atribuir a la Comunidad Autónoma unas competencias cuyo contenido y alcance ya estaría perfectamente delimitado por la Constitución. A estos argumentos debe oponerse que el Estatuto no pretende reinterpretar los conceptos constitucionales en el sistema de reparto competencial sino concretar o completar aquello que la Constitución ha dejado abierto cuando establece las reglas y los principios que rigen el sistema de dicho reparto competencial. Dicho en otras palabras, no se trata de modificar mediante los Estatutos lo que la Constitución ha establecido sino de concretar aquellos aspectos del sistema de distribución de competencias que el texto constitucional no ha cerrado, es decir, no se trata de reinterpretar la Constitución sino en todo caso de reinterpretar la interpretación que de la Constitución ha hecho el legislador estatal ordinario.

En nuestro ordenamiento la Constitución no lleva a cabo de forma completa el reparto de competencias ya que, a pesar de contener las competencias estatales y los principios fundamentales de este reparto, la efectiva y acabada distribución competencial se produce por la intervención conjunta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Ciertamente la Constitución contiene reglas y principios que permiten fijar el alcance y contenido de las competencias que atribuye el Estado y evidentemente este contenido constitucional no puede ser alterado por los Estatutos de Autonomía. Ahora

bien, también es cierto que en determinados casos aspectos fundamentales del contenido material y funcional de las competencias admiten diversas interpretaciones pues el texto constitucional no las ha cerrado. A modo de ejemplo la Constitución ha dejado abiertas cuestiones tan relevantes como el concepto de competencia básica estatal, como la determinación de si las bases son principios o reglas concretas, o como si deben establecerse mediante ley o pueden contenerse en reglamentos o meros actos administrativos. Pero la Constitución no solo ha dejado abierto el alcance funcional de las bases sino también aspectos relativos a las materias competenciales, pues utiliza conceptos que tienen un núcleo claro en cuanto a las actividades públicas que deben incluirse en el mismo y al propio tiempo aparecen al lado de este núcleo ámbitos de contenido difuso e indeterminado que fácilmente se solapan entre materias competenciales colindantes.

Estos aspectos abiertos de la distribución competencial los ha completado en muy buena medida el legislador estatal sin que para ello exista una específica atribución constitucional. Frente a esta práctica seguida en la construcción del Estado Autonómico puede oponerse una orientación distinta basada en la naturaleza de los Estatutos como norma institucional básica y como complemento necesario de la Constitución, integrante del bloque de la constitucionalidad en la construcción y concreción definitiva de la organización territorial del Estado. En este sentido, aquello que la sentencia 76/1983 establece en relación a que el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, es susceptible de una aplicación matizada a los Estatutos de Autonomía ya que la voluntad del Tribunal Constitucional que se deriva de dicha sentencia es que el reparto de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no quede a merced de la voluntad unilateral del legislador ordinario estatal o autonómico, pero parece admitir que los Estatutos de Autonomía 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. De hecho, en algunos Estatutos de Autonomía vigentes pueden encontrarse ejemplos de este fenómeno (art. 37.2 y 3 Estatuto de Autonomía de Galicia; art. 40.2 del Estatuto de Canarias; 33 del Estatuto de Cantabria, entre otros).

Se imputa también al Estatuto un detallismo excesivo en determinadas regulaciones. En efecto, regula algunas materias concretas con un alto grado de detalle y precisión. Esta es una opción del legislador estatuyente tan legítima como la de 1979 ya que la Constitución nada dice sobre la densidad normativa o el detalle de la regulación estatutaria. Por otra parte, conviene recordar que en nuestro ordenamiento constitucional no existe reserva de reglamento (entre otras, STC 5/1981 FJ 21b y STC 73/2000 FJ 15) y que toda definición en positivo de las materias sobre las que se asumen competencias a través del Estatuto implica indirectamente una delimitación en negativo de las que no revierten al Estado. En este sentido, el Estatuto cumple estrictamente el mandato que formula el artículo 147.2.d) de la Constitución, explicitando las competencias asumidas, y hace uso de la habilitación expresada en el primer inciso del artículo 149.3 de la Norma Fundamental para asumir las competencias “no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución”. Todo ello además sin rebasar el umbral del límite de las reservas competenciales del Estado establecidas por el artículo 149.1.

E. Las relaciones con el Estado y la acción exterior.

La recurrente considera que la LO 6/2006 incurre también en extralimitación cuando dedica el título V a las “Relaciones institucionales de la Generalidad”. Esta representación entiende, por el contrario, que esta regulación es

totalmente coherente con el carácter ya señalado del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica.

En efecto, el Estatuto de Autonomía lleva a cabo, como una de sus funciones principales, la atribución del haz de competencias, es decir, de poder político que se atribuye a la Comunidad Autónoma. Esta delimitación competencial se rige en primera instancia por las expresas previsiones constitucionales y estatutarias. Ahora bien, sin perjuicio de las mismas, el ejercicio de las respectivas competencias por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma exige para el funcionamiento armónico del Estado autonómico la previsión de diversos mecanismos de relación que aseguren el adecuado encaje entre el Estado Central y la Comunidad Autónoma correspondiente. La regulación de este encaje debe corresponder también al Estatuto de Autonomía en tanto que norma institucional básica de la Comunidad y en la medida en que no hay una expresa previsión constitucional que atribuya con carácter general esta regulación a una norma estatal. En este sentido, el Estatuto contempla diversos instrumentos para asegurar que el encaje entre la Comunidad Autónoma y el Estado sea el más adecuado para el buen funcionamiento general del sistema autonómico. Sin obviar los instrumentos de carácter multilateral, se pone especial énfasis en algunos instrumentos de carácter bilateral, en la participación en instituciones o empresas del Estado pero ello se hace siempre con pleno respeto a la titularidad de las competencias estatales y a las reservas normativas en la materia. Al fin y al cabo, el Estatuto de 1979 ya preveía instrumentos de relación bilateral, como la Junta de Seguridad (art. 13) o la participación en empresas del Estado (art. 53), y, por lo tanto, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 suponen una continuidad destinada a que el ejercicio de las competencias por parte de la Generalidad y del Estado y los intereses respectivos de cada una de estas administraciones encuentren los cauces más adecuados de comunicación para asegurar el funcionamiento armónico de los poderes públicos.

En cuanto a la acción exterior, la jurisprudencia constitucional (STC 125/1984 y STC 165/1994) ya dejó sentado hace tiempo que la materia “relaciones internacionales” establecida en el artículo 149.1.3 CE no se identificaba con cualquier manifestación de la acción exterior y, en este sentido, admitía que el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias determinaba que dichas Comunidades Autónomas pudieran llevar a cabo una acción exterior. Coherentemente con ello, las Comunidades Autónomas han venido desarrollando una acción exterior conectada al ejercicio de sus competencias reconocidas estatutariamente y, por lo tanto, le corresponde al Estatuto como norma institucional básica regular los elementos fundamentales de esta acción exterior respetando el límite del artículo 149.1.3 CE interpretado de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anteriormente referenciada.

De igual modo, y siempre invocando el carácter del Estatuto como norma institucional básica y partiendo, además, de que corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución del derecho comunitario en las materias de competencia autonómica, no supone vulneración alguna de la Constitución que el Estatuto contenga determinados preceptos relativos a las relaciones de Cataluña con la Unión Europea siempre que se respeten, como así hace la LO 6/2006, las exigencias derivadas del artículo 93 de la Constitución.

F. La autoatribución de la competencia de la competencia

La recurrente sostiene que la LO 6/2006 incluye una supuesta autoatribución de la competencia de la competencia que determina su inconstitucionalidad. A este respecto, esta representación quiere dejar sentadas tres grandes

cuestiones. En primer lugar, las disposiciones del Estatuto se dirigen tan sólo a configurar 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, como ocurre con cualquier norma jurídica, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha tenido que deducir y aplicar un significado concreto de los preceptos de la Constitución, y ha tenido que optar por una sistemática y por un contenido normativo determinado, pero ello no implica dar a las disposiciones estatutarias una dimensión de interpretación general y abstracta de la Constitución que en modo alguno pretenden. En tercer lugar, el Estatuto expresa unas opciones legislativas concretas que ni agotan la enorme diversidad de desarrollos estatutarios constitucionalmente posibles, ni condicionan otras posibles opciones de desarrollo estatutario en otras Comunidades Autónomas.

G. El respeto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La recurrente pretende fundamentar con carácter general su impugnación de la LO 6/2006 en que dicha norma se enfrenta a lo establecido con anterioridad por la jurisprudencia constitucional. Frente a esta insidiosa alegación, esta representación quiere ante todo expresar su máximo respeto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por la contribución de la misma a la construcción del Estado autonómico en España. Dicho esto, puede constatarse que es un fenómeno común al Tribunal Constitucional, y en general a todos los órganos jurisdiccionales, que su jurisprudencia no es algo pétreo e inmodificable sino que evoluciona con el paso del tiempo. Además, en relación con el grado de vinculación entre jurisprudencia constitucional y Estatuto de Autonomía son procedentes algunas consideraciones.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que, como ya se ha señalado anteriormente, en el caso de los Estatutos de Autonomía, el único parámetro de

constitucionalidad es la propia Constitución Española y el Tribunal no puede acudir a las otras normas del bloque de la constitucionalidad que conforman habitualmente un parámetro complementario. En segundo lugar, cabe recordar que la doctrina constitucional ha sido dictada en aplicación de un bloque de la constitucionalidad que precisamente pretende modificarse con el nuevo Estatuto. Así, para determinar el grado de vinculación de la doctrina constitucional vigente sobre el legislador estatal estatuyente deberá ponderarse en cada caso si esta jurisprudencia constitucional ha sido dictada en cada caso interpretando directamente el alcance de la previsión contenida en la Constitución o se ha referido principalmente al alcance de la disposición autonómica contenida en el Estatuto que se pretende modificar.

La Constitución es un marco amplio que debe posibilitar distintos desarrollos legislativos. Por este motivo, la jurisprudencia del Tribunal necesariamente ha de mantener la contención necesaria para que sus criterios prospectivos ofrezcan seguridad a los operadores jurídicos, pero no impidan al legislador legítimas opciones de desarrollo disponibles en el futuro dentro del marco constitucional. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional debe establecer la conformidad o la disconformidad de determinadas normas con la Constitución, aplicando e interpretando para ello los preceptos constitucionales, pero la jurisprudencia constitucional no puede entenderse de manera que agote definitivamente todos los sentidos posibles de atribuir a la Constitución. Si ello fuera así, se llegaría a una petrificación del ordenamiento constitucional y a invalidar su capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias de la realidad social. En conclusión, 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 lo tanto, la aplicación a los mismos de la doctrina previamente fijada por el Tribunal Constitucional no puede llevarse a cabo de manera automática y mecánica sino mediante un nuevo y singularizado examen del marco constitucional. En definitiva, en este

escrito de alegaciones se podrá comprobar que no existe contradicción entre las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

IV ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PÁRRAFOS IMPUGNADOS DEL PREÁMBULO Y DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO PRELIMINAR

- Constitucionalidad de los párrafos del preámbulo que se indican:

-“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” (párrafo final).

Los recurrentes, invocando la autoridad de una sola fuente, afirman que *"sin duda, los enunciados de los preámbulos son disposiciones"* y fundamentan su aseveración en que *"las exposiciones de motivos pueden ser objeto de enmienda (artículo 114.2 del Reglamento citado), lo que es revelador de su trascendencia y de la necesaria conexión de su contenido con el de la norma a la que figuran adheridas."*

Sin embargo, de acuerdo con la doctrina más rigurosa debemos mantener, como dicen también los recurrentes a pesar de calificarlo como opción negativa, que

"los preámbulos no tienen carácter normativo". No vemos obstáculo alguno en admitir, con diputados y senadores, la superación de la dogmática schmittiana por la doctrina más sólida de reconocer la utilidad y "el valor de canon hermenéutico principal para interpretar la norma, considerando además que tienen valor vinculante; o..., que tienen un valor interpretativo teleológico ..., de primera importancia para conocer la voluntad del legislador", puesto que, a través de los preámbulos, el legislador desea transmitir a los destinatarios de sus normas unas ideas, unos valores determinados, que se supone les han conducido a elaborarlas.

El valor no normativo, pero hermenéutico, de los preámbulos quedó prontamente establecido por la STC 36/ 1981 cuando el alto Tribunal dejó dicho a propósito del preámbulo de la Ley 2/1981 *"que se contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución española y del Estatuto del País Vasco"*, que *"el preámbulo no tiene valor normativo"* y que por ello *"no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia"*, matizando sin embargo —*"en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes"*— que consideraba conveniente *"manifestar expresamente que el preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho preámbulo"*. Tal doctrina fue ratificada por la STC 173/1998: *"Como ha reiterado este Tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7.), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley."* Y en la STC 132/1989 el Tribunal volvió a afirmar que *"no cabe un pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder*

apreciar, por tanto -en línea con lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981- que pueda dar lugar a una vulneración constitucional". En el mismo sentido se pronunciaron las SSTC 150/1990 y la 212/1996.

Siendo esto así, la defensa de la constitucionalidad de las expresiones contenidas en el preámbulo del Estatuto se hará al hilo de la defensa de los preceptos sobre los que las referidas expresiones se proyectan y sobre las que se predica su plena congruencia constitucional.

Los recurrentes sostienen que "*también es constitucionalmente reprochable la fórmula utilizada en el Preámbulo del Estatuto para conseguir aplicar el concepto de nación a Cataluña*". Ciertamente la fórmula está cargada de calculada ambigüedad, que quizás logró irritar a más de los que contentó —por insuficiente y por que reducía el alcance de lo aprobado por el Parlamento catalán, a algunos; a otros, por excesiva, por conceder más de lo deseable. La declaración se produce de forma intermedia, pues no apoya ni hace propia la declaración del Parlamento de Cataluña ni tampoco la rechaza y la condena. La declaración recoge un hecho, y como tal es innegable; podrá no gustar a algunos, pero la fórmula la aprobó el parlamento catalán, volvería a repetirse y obtendría nuevamente una amplísima mayoría, innegablemente con implícitos, restricciones y énfasis diversos. Son muchos los sectores del pueblo de Cataluña, y por ende de sus representantes, que se sienten miembros de una nación, *volens*, la catalana en su expresión habitual cotidiana y coloquial; otros aceptan ser miembros, también *volens*, de una nación soberana, la española, que engloba a otras naciones; mientras que otros, *nolens*, se resignan a que la Constitución sólo consagre a ésta como soberana. La decisión del Parlamento catalán no expresa la vinculación jurídica de la nación con la plena soberanía estatal; sólo, y nada menos, pretende extraer todas las consecuencias jurídicas que la Constitución anuda a la distinción entre nacionalidad y región en las atribuciones competenciales que el Estatuto hace a la Generalidad. Ambas

lecturas, la de los recurrentes y la de los redactores del Estatuto, son constitucionales y caben en la Carta Magna: la primera, sin embargo, es excluyente, disgregadora; la segunda busca la concordia y la conllevancia.

En el proceso constitucional, sin embargo, no se ventila la técnica legislativa, la astucia política ni el mal menor, sino exclusivamente la constitucionalidad de los preceptos. Por ello, debemos reiterar que las palabras del preámbulo son una simple declaración, no un precepto directamente normativo o prescriptivo, sino dotado meramente de valor interpretativo; una declaración que en absoluto interfiere en el sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

- Constitucionalidad del término "nación" utilizado en el preámbulo y en el título preliminar del Estatuto

La desazón intelectual que nos produce la angostura mental y el separatismo constitucional de los recurrentes es tal, que en este apartado vamos a seguir un proceder distinto del que mantendremos en otros bloques de las alegaciones. Vamos a intentar hablar lo menos posible en defensa de la constitucionalidad de la dicción del estatuto. Frente a la interpretación ideológica y política de los recurrentes, contraponemos la interpretación y las razones de instituciones consultivas y asesoras y la doctrina y dogmática académica que construye y vertebrada una interpretación constitucionalmente más abierta y más coherente, con la que nos identificamos.

Así el Dictamen del Consejo Consultivo 269 / 2005, (fundamento II, 1) dice: *"El análisis de este precepto nos podría llevar a hacer un excursus muy largo sobre la noción de lo que se entiende por "nacional" y por "nación" [...] Sin embargo, hay que indicar brevemente que se trata de un concepto polisémico que ha tenido diversas acepciones y que no siempre se ha identificado con la idea de*

Estado, sino que también se ha definido desde la vertiente cultural, sociológica y también jurídica, sin que se deduzca una única definición, en cada uno de estos campos del saber. Por esta razón, entendemos que hay nociones de "nación" que no son contradictorias con el uso constitucional de este término utilizado en el artículo 2 CE, que, entre otras cosas, dice: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española [...], reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones [...]". Además, como se verá, dentro de las acepciones de la palabra "nacionalidad" hay otras que también hacen equivalente esta expresión a la de "nación".

En el debate constituyente (...) la mayoría de los parlamentarios que intervinieron en las sesiones correspondientes del debate constituyente entendían que nación y nacionalidad eran lo mismo, es decir, conceptos idénticos e intercambiables. Esta sinonimia también ha sido puesta de relieve por la doctrina.

Naturalmente la interpretación de los antecedentes no es la única posible, pero, a nuestros efectos, muestra un límite al uso de la palabra "nación" dentro del Estatuto de Cataluña, de forma que el sentido que se utilice en el Estatuto tiene que ser otro diferente del que la Constitución predica de la Nación española, porque, en caso contrario, entrarían en contradicción y no sería entonces posible hablar de una "nación de naciones" o de un "estado-nación plurinacional".

Desde este punto de vista, la diferencia esencial entre los dos vocablos de "nación" —el que aparece en Constitución y el que podría recepcionarse en el Estatuto— no es otra que la atribución del concepto clásico de soberanía, que incorpora el término "nación" en la Constitución.

Todas las nociones que sean conformes con el límite pronunciado serán compatibles con la Constitución, que es el contexto jurídico imprescindible del Estatuto de autonomía.

Esta argumentación viene reforzada, siguiendo con una hermenéutica de carácter sistemático, por la dicción del segundo apartado del artículo 1 de la Propuesta de Reforma: "Cataluña ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto", cosa que contribuye a hacer captar a los poderes de la Generalidad como poderes estatales, en tanto que la Generalidad es Estado, como lo son también las instituciones centrales, de acuerdo con una primera jurisprudencia constitucional en la que se advertía del uso anfibológico de la palabra "Estado" y que recoge la Propuesta de Reforma en el artículo 3.1, cuando afirma también "la Generalidad es Estado". En este sentido, la expresión "Nación catalana" no es sólo de contenido cultural sino también política y jurídica, a pesar de estar sometida al mencionado límite constitucional.

...El Estatuto actual ya define Cataluña como nacionalidad y en la Constitución, de la que no se duda de su eficacia jurídica, se define España como nación y se distinguen al mismo tiempo las nacionalidades de las regiones en el artículo 2 CE, sin que, hasta la actualidad, se hayan derivado consecuencias jurídicas.

Además, tampoco está prohibido constitucionalmente que se defina cada comunidad autónoma. Al contrario, el artículo 147.2.a CE pide, como mínimo, que los correspondientes estatutos de autonomía escojan la denominación de la comunidad que se ajuste mejor a su identidad histórica.

En conclusión, queda manifiesta la constitucionalidad del artículo 1 de la Propuesta de Reforma en su conjunto y de todos los artículos que contienen la noción "nacional" referida a Cataluña, como por ejemplo el artículo 3.1 de la

Propuesta donde se hace referencia a un principio de plurinacionalidad que rige, entre otras, las relaciones de la Generalidad con el Estado central; o también el artículo 8 de la Propuesta de Reforma, referido a los símbolos nacionales de Cataluña, donde se califican con el derivado del término nación, como ya hizo la Ley catalana 1/1980, de 12 de junio, por la que se declara fiesta nacional de Cataluña la jornada del 11 de septiembre, sin que fuera impugnada ante el Tribunal Constitucional."

Por su parte el director del Instituto de Estudios Autonómicos y catedrático de derecho constitucional de la universidad Pompeu Fabra sostiene — escritos y apuntes diversos de 2005 y 2006 consultables en la web del Instituto— que *"Respecto al concepto de «realidad nacional» debemos recordar la capacidad de los Estatutos para «interpretar» los términos contenidos en la Constitución, entre ellos el término «nacionalidad»".* —tema al que estas alegaciones dedican otros apartados más pormenorizadamente.

"El texto aprobado por el Parlamento en ningún momento cuestiona la unidad de España ni establece mecanismos para separarse del Estado. Sus objetivos fundamentales son cuatro.

- *Adecuar los aspectos simbólicos e identitarios que afectan a Cataluña*
- *Reorganizar internamente —en el seno de la Generalidad— el reparto del poder político*
- *Mejorar la financiación*
- *Afirmar los mecanismos de cooperación, colaboración y participación de la Generalidad en el Estado con otras Comunidades Autónomas y a la Unión Europea.*

Ninguno de tales objetivos ni su desarrollo concreto en el articulado ponen en cuestión la afirmada unidad. "

"La autodefinición de Cataluña como «nación» se ajusta a la Constitución por los siguientes motivos:

La palabra «nación» es polisémica. Admite diferentes acepciones, tanto desde el punto de vista cultural como político como jurídico.

Mientras no se vincule el término «nación» con «estado» o «soberanía» no entra en contradicción con el artículo 2 de la Constitución (así lo ha establecido el dictamen del Consejo Consultivo).

El preámbulo de la Constitución española [...] reconoce y proclama el carácter plurinacional de la propia Nación española, formada por diferentes pueblos.

El artículo 147.2 CE establece que los estatutos de autonomía deben fijar la denominación de la comunidad que mejor se ajuste a su identidad histórica. Interpretado en términos amplios, se puede afirmar que la identificación de Cataluña como nación se puede considerar que cumple este requisito, ya que así lo ha considerado el 90% del Parlamento de Cataluña.

El artículo 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."

Un letrado del Tribunal Constitucional, en un escrito presentado en un Congreso de constitucionalistas, 2005, manifiesta:

"En virtud del principio dispositivo se ha entendido que los territorios que accedieron a la autonomía podían determinar en su correspondiente Estatuto no sólo la «denominación de la Comunidad» [art. 147.2, a)] y la «delimitación del territorio» [art. 147.2, b)] sino también la definición de la misma desde el punto de vista de su identidad colectiva —la ya mencionada «autodefinición»— y así lo han hecho con distintas fórmulas los Estatutos de Autonomía hoy vigentes. Las expresiones utilizadas por los EEAA para tal definición han sido variadas: «nacionalidad» (EAPV; EAC; EAAñ; EACV; EAA; EACana), «nacionalidad

histórica» (EAG), «comunidad histórica» (EAPA; EACa), «región» (EAR; EAM; EAC-L), «comunidad foral» (LORARFN). Es frecuente que después de la denominación de la CA se añada la frase: “como expresión de su identidad histórica/singular/regional histórica”.

"El debate sobre las definiciones colectivas (nación, nacionalidad, región) puede fácilmente derivar hacia aspectos de la llamada «cuestión nacional» que afectan a la misma concepción de España, entendida por unos como una única Nación integrada por nacionalidades y regiones, y por otros como un Estado que integra a una pluralidad de naciones, hecho que la actual Constitución no reconocería, y de ahí que no sería una buena Constitución para acomodar una democracia plurinacional. Como se ha observado agudamente, la afirmación nacional tiene mucho de «performativa» pues las declaraciones con las que se defiende la existencia de una nación nada describen, ni enuncian nada susceptible de ser validado en su contenido; son en sí mismas constitutivas de la nación misma, de tal forma que se confunde lo que se dice con lo que se afirma decir. Ello explica que las definiciones relativas a la identidad nacional sean una fuente inagotable de las aludidas tensiones entre los nacionalismos mayoritarios y minoritarios presentes en España. Entre otras razones, porque la identidad nacional está dotada de una fuerza incomparable a las demás, al ser la única que, en el mundo contemporáneo, sirve para dar legitimidad a la estructura política, la que permite a ésta exigir sumisión y lealtad a su autoridad y a sus normas.

Séanos permitido un leve homenaje a un añorado amigo, ex letrado del Tribunal Constitucional, recordando que con su buen criterio jurídico y sensibilidad política en un luminoso trabajo enciclopédico de 1978 sobre la voz *nación* ya advertía que *"El problema de la unidad de la nación como sujeto no tiene que ver con la cuestión de la nación como realidad histórica, cultural o sociológica [de modo que él la denomina a veces, nación en sentido «real»]. Decir que un conjunto de individuos constituyen una nación en este segundo sentido no implica decir que*

este conjunto constituye un sujeto de soberanía. Y, a la inversa, afirmar que un conjunto de ciudadanos constituyen una nación sujeto de soberanía, nación en sentido jurídico-público, no implica tampoco que sean una nación en sentido sociológico".

Opinión en la que coincidía por lo demás, y así lo reconocía, con uno de sus grandes maestros de la doctrina alemana que en 1934 escribiera: *"La realidad del pueblo y de la nación no revela... por lo general, unidad alguna, sino un pluralismo de direcciones políticas de voluntad, y, aun en los casos de pleno apogeo nacional, existe siempre, frente a la unidad nacional que tiene su expresión en la actuación del Estado, un grupo en el pueblo que disiente de ella en los fines o en los medios".*

Finalmente, para no explicitar más lo obvio, recogeremos la opinión de una Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia Comillas, ICADE, que en un trabajo académico presentado en el referido congreso de constitucionalistas, 2005, mantiene que *"El uso diverso de la palabra «nación», próximo a la idea de origen, de cultura y de lengua, aunque vinculado a la idea de Estado y posteriormente a la de soberanía, avala un uso legítimo para denominar comunidades políticas no constituidas en Estado independiente. No crujen los principios fundamentales del Derecho Constitucional aceptando el uso de la palabra Nación para aquellas Comunidades Autónomas que lo deseen. [...] Estas Comunidades constituyen en cierto sentido una verdadera Nación, integradas en una estructura política superior como es el Estado español."*

En apoyo de sus afirmaciones políticas, los recurrentes acuden a la jurisprudencia constitucional. A pesar de ser sobrero, no vemos inconveniente en reproducir las sentencias citadas, porque resulta palmario que las sentencias dicen una cosa que esta representación no sólo acata, sino que comparte; mientras que los recurrentes deducen de las sentencias unas conclusiones que se fundamentan exclusivamente en su posición política apriorística, que no

explicitan ni cuestionan, y caen así en un razonamiento circular —o petición de principio— que condena la lógica jurídica y la lógica elemental.

En su STC 4/1981: *“La Constitución parte de la unidad de la nación española, que se traduce en una organización —el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical del poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución, que refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía”* (FJ 3); *“La autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.”* (FJ 3); *“La Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como respecto de los entes locales”* (FJ 3). Añade después que *“El Tribunal Constitucional contemplaba la doctrina relativa a los principios básicos del Estado autonómico (en esencia, «unidad en la diversidad») con un esencial análisis del término «Estado», basado en las aportaciones de la doctrina iuspublicista italiana.*

Según la STC 32/1981: *“El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y*

regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomías; en otras, por el contrario (así, en los arts. 3.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. Esta contraposición, que puede originar algún equívoco, no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad” (FJ 5).

Un Profesor de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, que ha estudiado intensamente la jurisprudencia constitucional sobre el término ‘nación’, presentó su trabajo, provisional, al aludido Congreso, 2005. Permítasenos una larga cita conclusoria: "*En los ocho últimos años no aparece la expresión empleada por dicho precepto —artículo 2 CE—, «Nación española», o «unidad de la Nación», por ejemplo, en sus resoluciones como tales (sí aparece en algún voto particular a algún Auto); ni siquiera lo usa como recurso teórico o como mera transcripción del Preámbulo o del citado artículo 2º. Y, con anterioridad a 1997, el Tribunal Constitucional ha usado la expresión «Nación española» pocas veces: descontadas aquellas en las que se limita meramente a transcribir o recordar el tenor del artículo 2 de la Constitución española o del inciso inicial del Preámbulo al hilo del discurso que sigue, sin mayor valor que el de recordatorio, la utiliza en apenas una docena de ocasiones, y, salvo error de apreciación mío, nunca como argumento determinante.*

Donde más significado parece concederle, aludiendo sólo en una ocasión a tal expresión, es en relación con la unidad de mercado (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6). En los demás casos cabe decir que es meramente retórica, y que el discurso en el que la inserta no sufriría ningún menoscabo si hubiese sustituido tal expresión por otra o si la hubiese omitido sin más. Así sucede especialmente en relación con el principio de solidaridad, entendido como factor de equilibrio «entre la autonomía

de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española (art. 2)» (STC 135/1992, de 5 de octubre). En la materia donde con más frecuencia se trae a colación es respecto de las políticas lingüísticas autonómicas: SSTC 13/1997, de 17 de julio; 27/1996, de 27 de febrero; 337/1994, de 23 de diciembre y 82/1986, de 26 de junio. Y, luego, en conexión con el precepto penal del Código de 1973 que castigaba el ultraje a la Nación Española por injurias a su bandera (SSTC 63/1993, de 1 de marzo y 119/1992, de 18 de septiembre). En ninguna de tales ocasiones —reitero que salvo error de apreciación— utiliza el Tribunal las expresiones antecitadas como argumento determinante. Ciertamente siempre podrá decirse que no le ha sido menester al Alto Tribunal usar la unidad de la Nación española como título para resolver un asunto, pero el dato estadístico de que tras veinticinco años largos de resolver conflictos no lo considere necesariamente como dato determinante, me parece que puede interpretarse al menos como indicio de que, jurídicamente, la extraordinaria polémica creada por el mismo tiene al menos un punto artificiosa."...

El autor contrapone los conceptos jurídico, político y cultural de nación y respecto al primero afirma algo que el texto estatutario no niega, sino que por el contrario reconoce explícitamente: "Este concepto *jurídico-público de nación se encarna normativamente en el art. 1º.2 de la Constitución, cuando enuncia que «La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado»: por definición, por su propia esencia, la soberanía es atributo ...de un sujeto unitario, vale decir, por tanto, es única e indivisible y, a estos efectos, la ecléctica fórmula que utiliza el art. 1º.2 deja perfectamente sentado, nítido y claro que, en tanto el Estado español sea el que se rige por la Constitución de 1978, no hay otro sujeto accionante de la soberanía, calificada de nacional en el mismo, que el pueblo español en su conjunto (reiteramos que, a efectos del predicado de la soberanía, nación y pueblo resultan términos fungibles, pues lo que importa es el sujeto unitario ficticio al que se le atribuye el ejercicio de aquélla), insusceptible de división".*

En relación al concepto político y al término "nacionalidades" y su tramitación en el Congreso, recuerda que *"La abundante discusión versó sobre el término «nacionalidades» y, como se ha recordado hace poco, [...] quedó meridianamente claro que para buena parte de los protagonistas del debate dicho término era perfectamente equivalente al de «nación», y que si no se incluyó éste y se sustituyó por aquél fue una concesión terminológica en aras del necesario consenso". (...)* *"La doble conciencia de la importancia del principio nacionalista (no es posible fundamentar un Estado sin su posible nación subyacente) y la de la precariedad —por lo menos en importantes sectores— del vínculo nacional entre los españoles, además de la [...] creencia de los valores taumatúrgicos de las Constituciones [...], explican la obsesión de nuestros constituyentes por la unidad, indivisibilidad e indisolubilidad de la nación española",* que con tanta contundencia recogen ahora los recurrentes .

La conclusión del autor es diáfana: *"la Constitución española recoge 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. [...]*

La declaración del art. 1º.1 del proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ya en sí misma me parece difícil de someter a un escrutinio de constitucionalidad, salvo, obviamente, si se parte de que no puede predicarse el término «nación» en otro texto normativo una vez que la Constitución lo ha reservado en el artículo 2º para la española: pero este argumento no constituye propiamente un razonamiento jurídico, sino una petición de principio. [...]

El art. 1º.2 del texto del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña propuesto [...] se convierte en pieza fundamental a la hora de interpretar única y exclusivamente desde una perspectiva jurídica el sentido del término «nación» en virtud del mismo

texto del Estatuto, toda vez que, de un lado, parece que no tendría sentido proclamar la constitución de una nación primero (artículo 1º.1) para, inmediatamente después, ‘reducir’ esa nación a simple «comunidad autónoma»; y, de otro y obviamente y sobre todo, porque si se constituye jurídico-públicamente en comunidad autónoma «de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto», debiendo ser éste, claro es, necesariamente interpretado siempre conforme a la Constitución), tal y como termina especificando el propio artículo 5º, ello comporta la imposibilidad ontológica de que pueda entenderse la «nación» a la que se refiere el Estatuto contraria a las dos acepciones, jurídica o política”.

Los recurrentes cuestionan también la locución “ejercicio **inalienable** de Cataluña al autogobierno”; el adjetivo no tiene ni el sentido ni el significado que pretenden infundirle. El art. 2 de la Constitución “reconoce y garantiza” el derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía, es decir, a convertirse en una Comunidad Autónoma siguiendo los procedimientos previstos en la Carta magna. Si el ejercicio de este derecho tiene carácter *dispositivo*, según la doctrina, 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.). Tal y no otro es el sentido de la expresión en el Preámbulo.

- Constitucionalidad de los artículos 2.4, 7 y 8, del Título Preliminar .

Las cuatro referencias al **pueblo** —simplemente, de Cataluña o catalán—, que se contienen en el preámbulo y en el artículo 2.4; a Cataluña como nación, que se refleja en el preámbulo y en el artículo 8; y a los ciudadanos, en el preámbulo y en el artículo 7 de la ley orgánica 6/ 2006 que aprueba la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, son adecuadas a la Constitución.

El artículo 2 de la Constitución nos indica que ésta tuvo en cuenta la realidad

plurinacional y la estatal en su redactado. No existe consenso en una definición jurídico constitucional de nación, pueblo y ciudadano, a diferencia de lo que sucede con los términos estado y soberanía; los primeros están intensamente impregnados por opciones políticas, coloreados por la historia y modulados sociológicamente, son diversos según la intensidad de los conflictos históricos y las opciones político-ideológicas que les dan cobijo en cada comunidad y han ido variando según los contextos políticos y el grado de autonomía y poder político alcanzado.

Los recurrentes proclaman con grandilocuencia afirmaciones que no resisten el mínimo análisis constitucional. En ningún momento el Estatuto dice que Cataluña sea una nación soberana, ni con soberanía plena, sino con soberanía limitada o compartida. La afirmación del preámbulo resulta transparente en una interpretación sistemática, concordado con el artículo 1, de una claridad meridiana, que 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**". 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 Generalidad. Para defender la Constitución no hace falta llenarse la boca citándola cada dos por tres, sino respetarla, acatarla y promover lecturas integrativas y no excluyentes de sus preceptos.

Sin embargo si los recurrentes hacen decir a la Constitución más de lo que objetivamente dice, pueden suscitar al tiempo que probablemente no consigan imponer las lecturas uniformizadoras del españolismo monocorde, el desapego definitivo de quienes conllevan con pesar e impotencia las limitaciones derivadas de la soberanía limitada.

Recordamos en apunte la relación dialéctica entre Estado y Nación, puesto que existen Naciones sin estado y Estados sin nación. El concepto de nación ha padecido una intensísima evolución histórica desde la edad moderna, y más aún después de la primera guerra mundial, período de entre guerras, la descolonización, la construcción de la Unión Europea, la disolución de las monarquías populares y las dictaduras de los países del este; evolución a la que la organización y el modelo de Estado ha respondido con múltiples variedades. El Estatuto propone una lectura integradora, solidaria y no excluyente: España nación plurinacional o nación de naciones.

El soberano es el Estado, no la nación; y tanto el Estado como la nación son de composición compleja por causa, precisamente, de su origen y evolución histórica compleja y no lineal.

El término nación, aunque no lo reconozca explícitamente la doctrina del Tribunal Constitucional, es anfibiológico, y las mismas afirmaciones que éste hace sobre el Estado podrían trasladarse a la nación, con paralelas precisiones y cautelas. Es decir, el término “nación” tiene en nuestro derecho constitucional un sentido pleno e intenso que sólo puede ser predicado de España como único sujeto constituyente que se dota de una Constitución (Preámbulo) basada en la indisoluble unidad de aquella (art. 2 CE), y mediante la que aquella se “constituye” en un Estado (art. 1.1 CE) cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional (art. 1.2 CE). En resumen, el término se atribuye a una nación con soberanía plena y originaria: España. Sin embargo, tiene también un sentido lato y extenso, que puede predicarse de las nacionalidades que así lo consignan en su Estatuto, en cuyo caso su soberanía nacional — *rectius* autonomía política — es limitada y derivada de la primera. Es patente que determinadas posiciones políticas, académicas e institucionales no aceptan tal distinción, rechazo que no puede pretenderse confundir, sin embargo, con inconstitucionalidad; como tampoco se pretende imponer su

constitucionalidad, en el ámbito político y personal de quienes opten por la definición adversa.

Frente a la impugnación de la utilización de los conceptos **ciudadanía de Cataluña y ciudadanos catalanes** en el Preámbulo del Estatuto y en el artículo 7 y de **pueblo** en el preámbulo y en el artículo 2.4, cabe repetir idéntico esquema argumental; es posible una interpretación, no tan sólo constitucional, sino incluso más acorde con el espíritu de la Constitución que cohoneste la condición de pueblo catalán con pueblo español, como la parte está integrada, sin sustituirlo, en el todo; se puede ser ciudadano de Catalunya y tener la ciudadanía española, sin que se resienta la constitución, sino fortaleciéndola. Las afirmaciones de los recurrentes, al tiempo que expresan el sentir de quienes sólo aceptan uno de los puentes del diálogo, bombardean el otro puente, y llevan a que muchas personas de Cataluña, *volens*, se sientan ciudadanos y pueblo de Cataluña, y *no lens*, sólo súbditos del Estado español, si sabemos distinguir entre **ciudadano**, definición enriquecedora y envidiable, y **súbdito**, que refleja la pérdida de la libertad.

La afirmación del artículo 2.4 de 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"* lleva al Consejo Consultivo a decir *"Este último inciso ya es suficiente, según nuestra opinión, para declarar la constitucionalidad del precepto, pero ad addendam podemos añadir que otros estatutos de autonomía vigentes utilizan expresiones similares, como el de Canarias (art. 1.2), que dice que «del pueblo» de la comunidad de que se trate —en este caso, «el pueblo canario»— «emanan sus poderes», cosa que —con una dicción diferente— también se puede interpretar de la literalidad de los Estatutos de Andalucía (art. 1.3), Aragón (art. 1.2) y Castilla y León (art. 10.1); hecho que puede llenar de contenido la referencia "pueblos de España" del proemio constitucional. ". (Dictamen citado, I, 2)*

En el mismo sentido cabe destacar que en la recientemente aprobada **Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana**, no cuestionada ante el Alto Tribunal, encontramos, contadas apresuradamente, más de doce menciones al **pueblo valenciano**, entre preámbulo y texto articulado, y su artículo tercero reconoce, con una dicción casi idéntica a la del Estatuto catalán, la **condición política de valencianos** —que es lo mismo que decir **ciudadano valenciano**— a los "*ciudadanos españoles que tengan la vecindad administrativa...*".

No se pretende decir que existe un residuo de soberanía en Cataluña; es que de acuerdo con la Constitución existe una amplia soberanía política, no absoluta, universal y excluyente, pero sí compartida y limitada, que ejercen el pueblo y los ciudadanos de Cataluña. Esa parte es la que fundamenta la legitimidad constitucional, y por ende estatutaria, de invocar al pueblo de Cataluña, el cual, tras un largo proceso (aprobación por las Cortes Generales del Estado Español del Estatuto presentado por el Parlamento de Cataluña, tras la negociación y el acuerdo de dos delegaciones paritarias de sus miembros respectivos), para finalizar su iter aprobatorio fue sometido a referéndum de los ciudadanos de Cataluña, como reza la fórmula de promulgación —¿o es que también se reputa de inconstitucional?—, *id est* :

*JUAN CARLOS I REY DE ESPAÑA A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado, **los ciudadanos de Cataluña han ratificado en referéndum** y Yo vengo en sancionar la siguiente ley orgánica...*

La atribución de la condición de ciudadano de Cataluña, a los ciudadanos españoles que tienen vecindad en el territorio, que tanto molesta y perturba a los

recurrentes , tiene para los redactores del Estatuto y para el pueblo de Cataluña un sentido profundamente democrático e integrador, que no podemos dejar de resaltar, y menos en contextos, presentes y muy recientes, en que los derechos personales del ciudadano nacional se niegan al emigrante, al que a veces no se reconoce ni la condición de persona. Frente a quienes en algún momento han querido distinguir entre catalanes de origen, catalanes por opción y residentes en Cataluña; frente a quienes definieron políticamente como catalán a quien vive y trabaja en Cataluña, hizo fortuna sociológica y política una expresión profundamente respetuosa, ennoblecedora y republicana, la de **ciudadanos de Cataluña** —que el presidente Tarradellas gustaba de utilizar, y que sorprendió a muchos en la primera alocución que dirigió a su regreso del exilio—, que reconoce la igualdad basal y originaria entre todas las personas que viven, trabajan y residen en Cataluña, sin distinción de origen y adscripción. Ciertamente tal ciudadanía es menos intensa que la que proclama la ciudadanía española; ciertamente tal ciudadanía no se impone a nadie, simplemente rechaza lo que parecen insinuar quienes critican el concepto, que todos los ciudadanos españoles tienen también la plenitud de derechos en Cataluña, hayan nacido donde hayan nacido y hablen la lengua que hablen; más aún, a la mayoría una ciudadanía dual nos permite sentirnos más intensamente ciudadanos: podemos proclamar nuestra ciudadanía catalana y nuestra ciudadanía española —y quizás, en el futuro, según evolucione el derecho de participación política, polaca, rumana, ecuatoriana, argentina, marroquí, japonesa...—, sin tener que reconocernos sólo súbditos de un Estado que nos empobrezca cívicamente porque limite nuestra condición ciudadana.

Dijimos ya que el Tribunal Constitucional no aborda directamente la definición constitucional de los términos nación, pueblo y ciudadanos; sin embargo resulta pensable que una interpretación paralela a la que hizo sobre el término Estado, a la que ya nos hemos referido sea trasplantable a los que ahora nos ocupan.

También en un sentido homólogo el alto tribunal dictó la STC119/1992: *“Resulta indudable, a la vista del art. 2 de la Constitución, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran «la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Sin necesidad de insistir en el sentido antifibológico con el que el término Estado se utiliza en la CE (SSTC 32/1981 y 38/1982), no cabe duda de que, siendo los principales símbolos de nuestro Estado la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado español las banderas y enseñas previstas en el art. 4 CE y reconocidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto, como ha quedado dicho, éstas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad y complejidad del Estado que configura”.*

Entendemos que es concebible una traslación, más homóloga que análoga, del decir del alto Tribunal sobre los términos **Estado y sus símbolos** — reservados *strictu senso* al común de todos los españoles y anudados a la soberanía plena y directa— 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 (soberana pero, a su vez, tampoco excluyente). Puede parecer vano a muchos; sin embargo la interpretación propuesta puede permitir sentirse ciudadano y pueblo de España y ciudadano y pueblo de Cataluña. La propuesta por los recurrentes llevaría a muchos a considerarse apátridas y ciudadanos del mundo, sólo súbditos sojuzgados del Estado español.

Para terminar rochemos el absurdo: de acuerdo con el razonamiento de los recurrentes, a partir de ahora en los impresos que la Administración del Estado

nos obliga a rellenar a veces, donde figura el epígrafe **nacionalidad**, deberemos poner **catalana**. Si la definición de Cataluña como **nacionalidad** no produce urticaria constitucional a los recurrentes, deberían entender que nacionalidad y nación son sinónimos; lo que, por el contrario, no es sinónimo, ni tampoco va siempre unido, es soberanía plena y nación. Lo cierto es que ni Constitución ni Estatuto los emplean siempre en su sentido jurídico estricto, sino que se hacen eco del sentir ciudadano usual, y los predicán de España y de Cataluña con intensidades diversas.

- Constitucionalidad de la referencia a los derechos históricos en el preámbulo y en el artículo 5

Sostienen los recurrentes que "**La invocación de los derechos históricos del pueblo catalán, o de Cataluña, es incorrecta constitucionalmente por diversas razones. La principal de todas es que, al invocarlos, se trata de justificar en ellos el Estatuto, aunque sea indirectamente (los poderes de Cataluña vendrían de la historia, aunque concretados a través del Estatuto). Esta determinación es inadecuada por la sencillísima razón de que la autonomía de Cataluña, aunque pueda tener explicaciones históricas, no procede ni material ni formalmente de una fuente distinta de la Constitución**".

Estamos ante una de las burdas manipulaciones del texto estatutario que perpetran los recurrentes, que ya hemos denunciado y que cualquiera que sepa leer y entender puede compartir. El párrafo diez del Preámbulo del Estatuto reza: "**El 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. Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España**".

El debate sobre los derechos históricos fue uno de los más intensos en el seno de la ponencia redactora de la propuesta de reforma del Estatuto. La complejidad de los planteamientos jurídico-constitucionales, interpretados además desde posiciones políticamente muy confrontadas al respecto, y el hecho de que el debate se produjera en la recta final de la redacción, dificultaron el consenso y enconaron la confrontación de las diversas opciones políticas. Ocioso es explicarlo, y menos aún justificarlo; baste con recordar que, frente a las tesis mayoritarias de la doctrina y la jurisprudencia constitucional que limitan el alcance de la DA 1ª de la Constitución a Euskadi y Navarra, doctrinalmente se han mantenido también otras —sustentadas por sólidos constitucionalistas, iuspublicistas y letrados de parlamentos autonómicos—, ciertamente minoritarias, que, hasta el momento, no han obtenido consagración legal ni jurisprudencial.

No vamos a hacer la historia completa de la evolución de la redacción parlamentaria del precepto. En Cataluña, la primera propuesta de los ponentes de la mayoría acogía plenamente las tesis minoritarias de la doctrina en su *"Artículo 5. Los derechos históricos: El autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, que este Estatuto incorpora y actualiza"*. El grupo parlamentario popular presentó una enmienda de supresión; el de *Convergencia i Unió*, una de adición de una Disposición Adicional para concretar el reconocimiento y actualización de los derechos históricos, su alcance y el régimen singular de las competencias y atribuciones de la Generalidad en los términos previstos en el Estatuto; el de *Esquerra Republicana de Catalunya*, a su vez, presentó una nueva Disposición Adicional 8ª que establecía que en un amplio elenco de materias las competencias se ejercerían por la Generalidad a partir de los derechos históricos que *"se incorporan y actualizan en el presente Estatuto, de acuerdo con la que establece la Disposición adicional primera de la Constitución"*.

La ponencia parlamentaria, por mayoría, recomendó la adopción de un texto transaccional entre las enmiendas de CiU i ERC que se incorporó por mayoría al Dictamen de la Comisión; los grupos parlamentarios Popular y Socialistas-Ciudadans pel Canvi, respectivamente, propusieron sendas enmiendas de supresión, y éste último una transaccional. Tales textos fueron objeto de Dictamen del Consejo Consultivo, cuyo debate fue intenso y extenso: se confrontaron las posiciones mayoritarias de la doctrina, pero minoritarias en el seno de la ponencia y la comisión parlamentaria, que sin embargo finalmente fueron las sustentadas por la mayoría del órgano consultivo; con las mayoritarias en el seno de la ponencia y la comisión parlamentaria, pero minoritarias en la doctrina, compartidas y mantenidas, a su vez, por la minoría del órgano consultivo.

En síntesis, la opinión del Consejo Consultivo reza así: *“Una primera consideración que hay que hacer relativa al contenido de estos dos preceptos es que esta previsión normativa sobre derechos históricos contemplada en la Propuesta de Reforma, en términos generales, no resulta extraña al ordenamiento constitucional vigente... Una segunda consideración es la referida a la relación entre Constitución, en su condición de norma jurídica del Estado, y derechos históricos de los territorios forales. Esta singularidad del ordenamiento constitucional español obliga a determinar el valor que pueda tener esta dualidad en el marco del análisis jurídico de los dos conceptos. Dicho de otra forma, hay que precisar el alcance de la compatibilidad del binomio integrado por la Constitución, que es el resultado de la voluntad del constituyente expresada democráticamente en un momento determinado y que se proyecta hacia el futuro, y determinados derechos históricos de los territorios forales, que provienen del pasado, de un pasado que, obviamente, es anterior al momento constituyente de 1978 [...]*

Son, pues, la Constitución y, en su caso, los estatutos de autonomía, las disposiciones que, de acuerdo con su contenido, predeterminan y condicionan la conexión existente entre los derechos históricos y el ordenamiento jurídico vigente, entre el pasado y el futuro normativo [...] la remisión a cláusulas históricas hechas por la norma constitucional y, en su caso, por la norma estatutaria, no pueden crear una doble legitimidad o una legitimidad alternativa al principio democrático... La Constitución y el Estatuto de autonomía, como sujetos normativos que integran el bloque de constitucionalidad, pueden garantizar derechos históricos sedimentados a lo largo de la historia. Pero para que esta previsión sea constitucional es necesario que previamente los identifiquen; dicho de otra manera, la remisión histórica será asumible jurídicamente siempre que sea la norma democrática la que haya decidido, con carácter previo, explicitar materialmente la remisión a normas históricas [...]"

A pesar de reconocer que "la norma constitucional puede cobrar autonomía respecto del legislador que la generó en un momento histórico determinado", que "la Constitución contiene otros referentes a factores históricos con trascendencia normativa referidos a territorios integrantes del Estado" , y recordar que se produjeron también otras invocaciones en Estatutos como el de Aragón, lo interpreta en consonancia con la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1, para acabar concluyendo y advirtiendo al Parlamento catalán que "de la interpretación de la Constitución fundamentada en los antecedentes parlamentarios del debate constituyente y en la interpretación de carácter sistemático de los preceptos relativos a los derechos históricos de los territorios forales, además de la posición adoptada por la jurisprudencia constitucional respecto a esta cuestión, se deriva que los titulares de los regímenes forales, cuya actualización es habilitada por la Constitución a través del respectivo Estatuto de autonomía, son los vasco-navarros", por lo que: "[la] disposición adicional primera de la Propuesta de Reforma del Estatuto de autonomía de

Cataluña, relativa al reconocimiento y actualización de los derechos históricos, es inconstitucional [...] En coherencia con la misma argumentación, son constitucionales los votos particulares de supresión de la disposición adicional primera de la Propuesta de Reforma", declarando finalmente también inconstitucional una enmienda transaccional que proponía el grupo socialista porque "el ámbito propio de la disposición adicional primera de la Constitución sólo se proyecta sobre la foralidad relativa a las instituciones de derecho público de las actuales comunidades autónomas del País Vasco y Navarra."

Finalmente, es imprescindible traerlo a colación, el mismo Consejo Consultivo, que tan clara y contundentemente se opuso al dictamen de la comisión legislativa, cerró su largo análisis hermenéutico constitucional afirmando: "**Por su parte, el artículo 5 de la Propuesta de Reforma es un precepto que no constituye un título autónomo de atribución de competencias. Porque, en efecto, cuándo establece que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, que el presente Estatuto incorpora y actualiza», no hay obstáculo constitucional alguno para ubicar esta prescripción general contenida en el título preliminar de la Propuesta de Reforma, en un contexto de referencia interpretativa para los poderes públicos, sin que, en este sentido, se pueda hacer ningún rechazo de inconstitucionalidad.**" (Dictamen citado I, 4.5).

Para completar la descripción de las posiciones técnico-jurídicas, debe decirse que la minoría del Consejo Consultivo, en consonancia con las tesis de la doctrina, minoritarias pero no infundadas ni gratuitas, sostuvo la constitucionalidad no sólo del artículo 5, sino también de la DA I^a. Tras advertir que coincidía con la mayoría en situar los derechos históricos en la Constitución y no como producto de una legitimación ajena a ésta, y realizar un esfuerzo interpretativo para extender la eficacia de la DA I^a de la CE más allá de los criterios de la mayoría, que no es del caso reseñar porque no fue precisamente

esa la redacción finalmente incorporada por el legislador, insistió en argumentos que coadyuvan a argumentar la constitucionalidad del texto vigente.

La contundencia del Dictamen del Consejo Consultivo, tachando de inconstitucional la DA Iª, y salvando la mención del artículo 5 a los derechos históricos, llevó a tres grupos parlamentarios, siguiendo total o parcialmente el criterio de aquél, a proponer modificaciones al artículo 5 y la supresión de la DA Iª, y al pleno del Parlamento a modificar profundamente la regulación propuesta a las Cortes Generales, propuestas que se concretaron en la siguiente redacción: “*Artículo 5. Los derechos históricos. El autogobierno de Cataluña como nación 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 otras disposiciones de la Constitución, preceptos de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalidad en relación con el derecho civil, la lengua, la educación, la cultura y el sistema institucional en que se organiza la Generalidad**”.* La negrita destaca los cambios introducidos para acomodar, siguiendo las recomendaciones del Consejo Consultivo, la propuesta a la Constitución. Ni falta hace comentarlos porque la vinculación de los derechos históricos con la Constitución, fuente primera y principal del reconocimiento del derecho de Cataluña al autogobierno y de su singularidad, incorporados y reconocidos por el Estatuto, resulta palmaria. La lectura que proponemos es tan clara que en la tramitación en las Cortes Generales se mantuvo casi íntegra la redacción del precepto, sustituyendo tan sólo la nuda referencia a la *lengua, la educación, la cultura*, por una restricción, importante eso sí, pero ligada al ámbito competencial en educación —... *la lengua, la cultura, **la proyección de éstas en el ámbito educativo***...—, no a los derechos históricos.

Por su parte, el pleno del Parlamento también modificó muy significativamente la

disposición adicional 1ª, manteniendo sin embargo la conexión de los derechos históricos con la disposición adicional primera de la Constitución: **"Reconocimiento y actualización de los derechos históricos. La aceptación del régimen de autonomía establecido por el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo catalán a los derechos que, como tal, le correspondan en virtud de su historia, que pueden ser actualizados de acuerdo con lo establecido por la disposición adicional primera de la Constitución"**, decantándose por las tesis minoritarias del Consejo Consultivo y de la doctrina, y en paralelo a lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (y reformado en 1994 y en 1996), que en su disposición adicional tercera (la quinta en la redacción original) establece que: *"La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución"*; dicción no recurrida ante la jurisdicción constitucional, ni criticada por la doctrina autonomista y, sin embargo, idéntica a la propuesta por el Parlamento de Cataluña. El texto de la antedicha disposición adicional, que figuraba en la Propuesta, desapareció en la tramitación en las Cortes Generales y no consta en el texto vigente, refrendado por el pueblo de Cataluña.

Es pues el momento de considerar lo que establece realmente el texto vigente, no sus fases previas. No está de más señalar que afirmaciones parejas son tachadas de inconstitucionales cuando las propone Cataluña y no suscitan objeción ni crítica en otros textos estatutarios, o en propuestas de reforma.

Ni España ni Cataluña como realidad, ni el Estado español ni la Generalidad que las vertebran y las expresan jurídicamente, nacen con la Constitución, sino que son procesos históricos los que las decantan. La Constitución vigente reanuda y

refunda un proceso de convivencia de los pueblos de España, naciones, nacionalidades y regiones, basado en el respeto a la diferencia, a la singularidad, a la autonomía, cuando no resulte discriminatoria o desigual; lo que la Constitución autonomista prohíbe teleológicamente al Estado español es el uniformismo unitarista y monocorde.

No es cierta la imputación de los recurrentes de que *"La invocación de los derechos históricos del pueblo catalán, o de Cataluña, es incorrecta constitucionalmente por diversas razones. La más principal de todas es que, al invocarlos, se trata de justificar en ellos el Estatuto, aunque sea indirectamente"*. Si predicada respecto al redactado original del artículo 5 del Dictamen de la Comisión del Parlamento de Cataluña, y no mantenida finalmente ni tan siquiera en el texto remitido a las Cortes Generales, quizá hubiera podido tener algún elemento de verosimilitud, el texto vigente, en ningún caso justifica en los derechos históricos el Estatuto ni siquiera indirectamente, sino que lo fundamenta en lo que la Constitución garantiza y permite. La autonomía de Cataluña, que se sustenta también en profundas y contundentes justificaciones históricas, sólo procede material y formalmente de la Constitución, no de una fuente distinta, y eso es lo único que dice el texto estatutario. La apelación a los derechos históricos pretende incorporar y actualizar, en cuanto constitucionalmente resulte posible, el alcance y configuración especial que la Constitución reservó a las nacionalidades (recordemos que la Constitución simétrica es fruto de una convención constitucional, que no se deduce explícitamente del texto de la Carta magna, y menos aún con carácter excluyente de las demás lecturas) a *"Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía"* (DT. 2ª, concordada con arts 147, 148,2 y 151, 2) y , en la medida en que el Estatuto, estrictamente vinculado a la Constitución, lo prevé, y 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. A pesar de que doctrinalmente existen razones poderosas para sustentar posiciones diferentes a las de los recurrentes sobre el alcance constitucional de la Disposición Adicional Primera de la Carta Magna, aunque tampoco se comparta plenamente la posición de la doctrina mayoritaria, no se va a discutir ni rechazar su análisis, fundado en la interpretación dominante del Tribunal Constitucional (Sentencias 11/1984, 16/1984, 28/1984, 94/1985, 76/1988 y 86/1988), también acogida, por mayoría, en el dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad. Con éste se comparte la afirmación de que la DA 1ª no es *“una garantía de toda competencia que pueda legítimamente calificarse histórica”*, *“la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias”*, fundamentada en las SSTC 123/1984 y 76/1988, porque en ningún supuesto el vigente Estatuto extrae nuevas competencias de los alegados derechos históricos.

No está de más recordar que, sin embargo, a diferencia de la Corte Constitucional, la doctrina del Consejo de Estado mantiene una cierta relación entre el Derecho Civil foral, de carácter privado, y la disposición adicional primera CE como garantía de la foralidad (Dictamen núm. 50452, de 7 de mayo de 1987, o el núm. 1537/92, secc. 1ª, de 13 de julio de 1993). De forma que la inconcreción de la disposición adicional primera puede precisarse en la disposición adicional segunda y en el artículo 149.1.8 CE, encontrando dentro de la foralidad un lugar para las instituciones históricas de base jurídicoprivada.

Según sus teóricos, los derechos históricos no se limitan a aspectos competenciales, sino que incluyen también aspectos organizativos y simbólicos, y todos ellos son expresión del hecho diferencial de una determinada comunidad o pueblo. La protección que la Carta Magna otorga a los derechos históricos exige una actualización paccionada, que tiene que hacerse mediante el estatuto de autonomía y con pleno respeto a los principios constitucionales.

Las tesis principales de los autores que defienden la constitucionalidad del artículo 5 del vigente Estatuto destacan, coincidiendo frecuentemente, los argumentos que apenas insinuamos.

La voluntad de la ley se independiza de la del legislador. Es innegable desde cualquier tipo de consideración que Cataluña reúne las condiciones de singularidad nacidas de su historia y de su tradición de autogobierno. Así, siguiendo este planteamiento doctrinal, 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 Generalidad podría modular su techo competencial ampliando los límites del artículo 149.1 CE y con la garantía de una reforma estatutaria.

La referencia a derechos históricos o forales se ha consolidado, pues, como una argumentación que soporta hechos diferenciales indiscutibles, sin que se le pueda reprochar arbitrariedad, discriminación o privilegio, prohibidos constitucionalmente. Por eso, parte de la doctrina ha destacado en el núcleo del concepto de hecho diferencial el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad historicopolítica propia de algunas nacionalidades. La apelación a los derechos históricos proporciona 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.

Aunque la Constitución no determine directamente el contenido de la actualización de los derechos históricos, el Tribunal Constitucional ha reconocido que ésta puede tener importantes repercusiones sobre el sistema competencial e institucional. Como ha señalado la doctrina, la referencia a los derechos históricos en el estatuto de autonomía implica un "plus" competencial que puede

articularse directamente como materia estatutaria con mayor garantía que las competencias transferidas o delegadas a través del artículo 150.2 CE. En este sentido, el Tribunal Constitucional "*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), tal como ha puesto de relieve la doctrina. Además, el Tribunal Constitucional, en opinión de la doctrina, ha dado una visión dinámica y flexible de los derechos históricos, considerando que su función es hoy equiparable a la de una garantía institucional de la foralidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre) o de un amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos (STC 76/1988, de 26 de abril). Sin embargo, el reconocimiento de la foralidad no es el de todos y cada uno de los derechos concretos que históricamente la hayan caracterizado; sin embargo, sí que protege un régimen de autogobierno en el que sea factible reconocer el régimen tradicional (STC 159/1993, 6 de mayo, FJ 6).

La referencia a los derechos históricos no es una invención caprichosa del Parlamento catalán de 2005; su fondo teleológico es sustituir una autonomía de baja calidad política, por una de mayor densidad, desarrollando y ampliando las que ya se encontraban en el Estatuto de 1979 y que conectan el debate actual con la historia reciente y secular, por lo que la reivindicación de unos derechos históricos o de un hecho diferencial de raíz histórica no puede sorprender.

El Preámbulo del Estatuto de 1979 reiteraba en diversas ocasiones la base histórica sobre la cual se sustentaba la autonomía. El artículo 9.2 del Estatuto anterior permitía la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán, que sería un mérito preferente en determinadas plazas (art. 23 y 24 EAC). En materia de competencia exclusiva de la Generalidad, este derecho era

aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro (art. 26). La creación y aplicación del derecho se configuraba como una de las singularidades, a añadir a la lengua, los símbolos y las instituciones.

La idea de que el Estatuto sea un instrumento de actualización de los derechos históricos se encontraba también en su disposición adicional primera, referida a las instituciones locales, concretamente a las de la Vall d'Aran, cuando decía que "*En el marco de la Constitución y del presente Estatuto serán reconocidas y actualizadas las peculiaridades históricas de la organización administrativa interna del Vall d'Aràn*", palabras que remedan la literalidad de la disposición adicional primera de la Constitución.

Finalmente la disposición adicional quinta del Estatuto de 1979 hacía referencia, en relación a la comunicación cultural con otros territorios, a los vínculos históricos a nivel de la cultura e, implícitamente, de la lengua.

Se comparten las tesis del director del Instituto de Estudios Autonómicos cuando afirma que si bien Cataluña tiene un derecho inalienable al autogobierno, sin embargo el vigente Estatuto en ningún momento dice que dicho derecho sea previo a la Constitución y se imponga a la misma. La afirmación de que los derechos históricos sirven de fundamento al autogobierno de Cataluña entronca derechos y autonomía, y la referencia inmediata al "marco" de la Constitución no puede considerarse un simple revestimiento formal, sino la incardinación de un pasado histórico, respetable y añorado, reconocido por la Constitución, que permite y garantiza un amplio margen de autonomía y de diversidad solidaria. La singularidad a la que apela Cataluña en el Preámbulo de su Estatuto, 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—, está 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 encuentran, una por una, justificación concreta en la Constitución, y son concordes con su historia, condiciones que permiten al Estatuto reconocer a la Generalidad una posición singular en el marco de la Constitución.

En lo que respecta a la enumeración tasada del artículo 5, sin anudar a ella consecuencias específicas, no es ahora el momento de justificar su constitucionalidad, sino 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.

El Tribunal Constitucional ha recordado reiteradamente que su función no es preventiva ni profiláctica, como ya indicamos y fundamentamos en la alegación inicial, a la que nos remitimos; por lo demás, en un supuesto en el que fue alegada la vinculación con un derecho histórico en relación a un recurso de inconstitucionalidad sobre una ley aragonesa que modificaba parcialmente el derecho civil propio, reiteró que la disposición adicional no podía ser tomada en consideración, ya que: *"los derechos históricos de las comunidades y territorios forales no pueden considerarse como un título autónomo **del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los estatutos**"* (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1); habrá de cuestionarse, si cabe, la competencia específica, no el recuerdo genérico de competencias que, por su vinculación con el derecho histórico, pueden tener mayor protección y desarrollo, siempre que el marco constitucional lo permita.

Para concluir con un argumento externo a Cataluña se recuerda que un grupo de catedráticos que analizaron para el gobierno central el proyecto de Estatuto remitido a las Cortes, no manifestaron reparo de constitucionalidad alguno al respecto: *"el autogobierno de Cataluña tiene que fundamentarse directamente en la Constitución y en el Estatuto, de tal manera que no es posible identificar*

una fuente de legitimidad alternativa o previa a la Constitución [...] Es posible un reconocimiento de los elementos identitarios de Cataluña basados en su historia. Desde esa perspectiva estimamos que no existen reparos jurídicos para incorporar aspectos históricos vinculados a la lengua y a la cultura propias de Cataluña. Sin embargo, es claro que no existe base constitucional para considerar que la educación pueda definirse de manera singular a partir de los llamados derechos históricos, pues, aquellos aspectos en los que pudiera encontrarse algún punto de conexión han de considerarse ya incluidos en las referencias a la lengua y a la cultura”.

Exactamente eso es lo que hace el Estatuto reformado en su mención a los derechos históricos en el Preámbulo cuando dice: ***"El 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. Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España."***, y en el artículo 5: ***"El 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, 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”.***

En síntesis, Cataluña, en el contexto de la restauración democrática de la transición, no alumbró una autonomía *ex novo* ni a través de una preautonomía como en otras nacionalidades y regiones, sino que recuperó la Generalidad 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. Esta nota es un indicador preciso que muestra una continuidad histórica, trunca tan sólo por conflictos bélicos o por imposiciones autoritarias, pero nunca legitimadas democráticamente en elecciones o por referéndums libres. El restablecimiento de las instituciones propias tiene una continuidad histórica clara en Cataluña; siempre ha ido anudada a periodos de libertad y tanto la Constitución vigente cuanto la republicana en 1931 han reconocido el hecho diferencial y su derecho histórico.

La referencia del artículo 5 a los derechos históricos, no constituye *per se* un título atributivo de competencias. Como referencia genérica, tampoco se anuda a un precepto constitucional concreto, porque tanto la DA Iª como la DT IIª tienen un alcance muy limitado en la interpretación jurisprudencial; sin embargo nadie niega el sustrato del artículo 2 y de otros preceptos de la Constitución al fundamentar el peso de los derechos históricos y de la historia de los derechos propios en el reconocimiento constitucional de la autonomía de nacionalidades y regiones con lengua, cultura, derecho civil e instituciones de autogobierno propias. El derecho histórico es la pervivencia de un sentido del derecho en la historia. La tradición jurídica catalana ha sido históricamente diferente de la conformada en el resto de la península. La diferente recepción del derecho romano y del derecho del sacro imperio modularon 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 Generalidad y a proveedores y visitadores de agravios... forman parte de una tradición jurídico-constitucional diferente, autónoma y con vocación de completud, como proclaman los historiadores del derecho. El artículo 5 del vigente Estatuto constituye, pues, una referencia

general dotada de una posible virtualidad interpretativa para los poderes públicos.

Algo parecido hace el preámbulo de la *Ley Orgánica 1/2006 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* cuando afirma que el “*Estatuto ha garantizado, como Norma Institucional Básica de la Comunitat Valenciana, la recuperación del autogobierno del pueblo valenciano y sus instituciones, ejerciendo las competencias asumidas dentro del marco constitucional, como corresponde a su condición de nacionalidad histórica*”, expresión que reitera el artículo 1: “*El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana*”, y nuevamente el 57 cuando consagra al Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como “*templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, y [...] símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica*”.

- Constitucionalidad del artículo, 3.1.

Sobre la constitucionalidad del artículo 3.1 se volverá más adelante, al referirnos al principio de bilateralidad. Baste ahora apuntar que si los recurrentes pretenden establecer su inconstitucionalidad con el argumento de que dicho artículo “*contempla el principio de bilateralidad como criterio esencial en las relaciones del Estado con la Comunidad Autónoma*”, la redacción de la norma lo desmiente por sí sola: “*Art. 3 .1. Las relaciones de la Generalidad con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalidad es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y por el de multilateralidad.*”. Los recurrentes llegan a la conclusión de que esta configuración “*podría hacer inviable el*

modelo autonómico y el propio Gobierno del Estado". Nuevamente los recurrentes, apriorísticamente vaticinan graves males futuros a partir de su lectura estatutaria descontextualizada. Ni el artículo 3.1 se refiere a la bilateralidad como el único principio que rige las relaciones Generalidad Estado –cita tres antes, uno después-, ni la bilateralidad por sí misma es inconstitucional. El artículo se refiere también a los principios de lealtad institucional, utilizado por la jurisprudencia constitucional (SSTC 158/2004, FJ 7; 290/1990, FJ 4),- que parecen desconocer, al menos en la práctica, los recurrentes - al de que la Generalidad forma parte y también es Estado, al de autonomía y al de multilateralidad.

El principio de bilateralidad, y las relaciones que comporta en este sentido, es un principio parcialmente vertebrador de los estados compuestos; la mera referencia abstracta y genérica en el artículo 3 no puede ser reputada de inconstitucional cuando el ordenamiento jurídico la establece en múltiples ámbitos: desde el general de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hasta la Comisión Mixta del artículo 13 de la LOFCA para fijar Estado-Comunidad Autónoma el Fondo de Suficiencia para cada Comunidad.

Si los recurrentes no conciben políticamente una relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma ni tan siquiera para la aprobación de los Estatutos, no quiere decir que tal relación sea inconstitucional; sino que no les conviene políticamente; sin embargo, la regulación de la bilateralidad en los artículos 143, 147 y 151 de la Constitución, en los propios Estatutos de Autonomía, en los Reglamentos del Congreso y del Senado, y en la reciente jurisprudencia del Tribunal garantizan la plena constitucionalidad del principio, su aplicación práctica .

- Constitucionalidad del artículo 6.

Las alegaciones al respecto figuran en el apartado V del presente escrito.

- Constitucionalidad del artículo 11.

El artículo reconoce el autogobierno del pueblo aranés. El precepto es constitucionalmente correcto; en primer lugar no hay obstáculo constitucional en utilizar, en el sentido que le hemos dado, la expresión *ciudadanos de Cataluña*.

El reconocimiento de la singularidad de Arán tal como lo configura el Estatuto, deriva de lo que establecen concordadamente los arts. 140 y 141 de la Carta Magna, tal y como reconocen los recurrentes explícitamente en lo que respecta al artículo 141.3 ; y tiene por lo demás apoyo en el artículo 152.3 cuando dispone que *“los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica mediante la agrupación de municipio limítrofes.”* Los Estatutos son pues las normas idóneas para contemplar entes territoriales con personalidad propia, formados por la agrupación de municipios.

El Estatuto de Autonomía de 1979 ya preveía en su disposición adicional primera que *“en el marco de la Constitución y del presente Estatuto serán reconocidas y actualizadas las peculiaridades históricas de la organización administrativa interna del Valle de Arán”*. Dicha disposición fue desarrollada por la Ley del Parlamento de 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán, la cual en su artículo 1.2 define l' Aran como entidad territorial con personalidad jurídica propia y formada por la agrupación de determinados municipios. Los mismos recurrentes reconocen que *“es probable que Arán pudiera encajar en alguna de éstas categorías”* constitucionales; como también que esto puede derivar de la regulación que realiza el Estatuto.

El párrafo segundo del artículo 11, comienza diciendo que “*Los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas reconocen a Arán como una realidad...*”; sospechamos que lo que no gusta a los recurrentes, es precisamente tal encabezamiento. Nosotros por el contrario, consideramos afortunada, democráticamente hablando, tal redacción: de la misma manera que nuestra Constitución configura un sistema autonómico que, en lo que respecta a Cataluña y la Generalidad, es reconocido por el pueblo español y por las Cortes Generales que lo representan y regulado en el Estatuto de Autonomía, la significación de Arán y el reconocimiento de su historia, su lengua y su particularidad se reconoce por los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones representativas en el Estatuto de Autonomía, el cual a su vez goza del apoyo del pueblo español, a través de sus representantes en las Cortes.

La regulación que el Estatuto establece en relación con l'Aràn permanece siempre en el marco de los preceptos constitucionales referenciados. No hay pues sombra ninguna de inconstitucionalidad.

V. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA

- El artículo 6 del Estatuto como norma introductoria y general sobre el modelo lingüístico adoptado. El deber de conocimiento del catalán.

La recurrente impugna la práctica totalidad de los preceptos que configuran el régimen jurídico de las lenguas oficiales contenido en el Estatuto, incluido el reflejo que esta regulación produce en algunos de los preceptos por los que se atribuyen competencias a la Generalidad. Vista la continuidad que existe entre estas normas y las remisiones que se dan entre ellas, esta parte considera

oportuno responder a las citadas alegaciones de manera agrupada, aunque distinguiendo por apartados cada uno de los preceptos objeto de impugnación.

Aunque en el encabezamiento del recurso se mencionan como objeto del mismo cuatro apartados del artículo 6, el 1, el 2, el 3 y el 5, en las alegaciones tan sólo se fundamenta la impugnación del apartado 2, y más concretamente en la parte en la que se establece el deber de conocimiento del catalán. Respecto del resto de apartados, no se exponen argumentos de ninguna clase en los que se basa su supuesta inconstitucionalidad. Dado que las previsiones del artículo 6 son desarrolladas en el capítulo III del Título I, artículos 32 a 36, podría pensarse que la recurrente considera que las alegaciones formuladas a propósito de éstos últimos sirven para el artículo 6, en la medida que se sitúa en su origen y causa. No obstante, a pesar de que existe dicha relación, esta parte entiende que la impugnación de los diferentes apartados del artículo 6 merece necesariamente la expresión concreta de las razones que llevan a dudar de su constitucionalidad, habida cuenta que las normas que contienen son distintas, mucho más genéricas, que lo que se dispone en los artículos 32 a 36, por lo que debe considerarse aplicable a los apartados 1, 3 y 5 del artículo 6 la causa de inadmisión planteada en otro apartado de estas alegaciones. Sin embargo, para el caso de que se considerase, por extensión, incluida la argumentación sobre la inconstitucionalidad de dichos apartados, en las alegaciones a los artículos 33 a 36, abordaremos también la posible inconstitucionalidad de aquellos separadamente.

Analizaremos, en primer lugar, la cuestión que centra la argumentación de la recurrente respecto de la posible inconstitucionalidad del artículo 6, y que se contiene en su apartado 2 (impugnado en su totalidad, no obstante su diverso contenido) y que no es otra cosa que el establecimiento de un deber de conocimiento del catalán.

Como ya afirmó en su día el Tribunal Constitucional, al Estatuto de Autonomía no le corresponde solamente declarar oficial una lengua distinta del castellano, sino determinar el contenido del régimen jurídico de la oficialidad (STC 82/86 FJ 1). El Estatuto, pues, es la norma primaria a la que le corresponde la fijación del alcance y consecuencias de la declaración de oficialidad y, es más, es el instrumento adecuado para atribuir, y delimitar si acaso, la competencia “lingüística” que pueda derivarse de sus disposiciones en este terreno, competencia cuya existencia ha sido objeto de debate y que ha dado pie a una jurisprudencia constitucional diversa, o cuando menos con matizaciones según el caso y enfoques diferentes, debido quizás a la generalidad de los términos empleados por los Estatutos. La concreción que efectúa el actual Estatuto de Autonomía de Cataluña, contribuye con una mayor claridad y seguridad jurídica que la anterior regulación estatutaria a determinar el alcance de la declaración de oficialidad del catalán, de los correspondientes derechos de los ciudadanos, el alcance de la competencia lingüística y su incidencia en el ejercicio de otras competencias.

El artículo 6 del Estatuto de Autonomía declara la oficialidad del catalán, además de la del castellano, y establece una primera regulación del régimen lingüístico de las diversas lenguas en el territorio de Cataluña. En su apartado 2 impone a los ciudadanos de Cataluña el deber de conocimiento del catalán, igualando, de esta manera, la situación de esta lengua con la del castellano, cuyo deber de conocimiento para todos los españoles se establece en el artículo 3.1 CE. La equiparación entre las dos lenguas, en Cataluña, supone una equiparación entre los ciudadanos hablantes de una u otra, situación que ya perseguía como objetivo el anterior Estatuto, cuando en su artículo 3.3 establecía que la Generalidad “garantizará el uso normal y oficial de ambos idiomas, adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su igualdad plena en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña”.

El establecimiento expreso, por lo tanto, de un deber de conocimiento del catalán, no constituye una novedad absoluta, ya que implícitamente se contemplaba en el Estatuto hasta ahora vigente, pues no puede tener otro sentido pretender una equiparación de deberes entre ambas lenguas oficiales. La Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, no recurrida en su momento, ya declaraba en el artículo 1.3 que su objetivo era alcanzar la “igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas”. Por lo tanto, aunque no se estableciera de forma expresa y directa un deber de conocimiento del catalán, las disposiciones de la ley se ordenaban a ese fin, y así debían ser interpretadas.

Parece claro que la razón en la que se basaba el legislador estatutario de 1980 para no establecer como exigible de manera inmediata un deber de conocimiento del catalán era la situación real en la que se encontraba esta lengua en aquel momento, pues se incluía, desde muy recientemente (y después de un largo período de exclusión), entre las materias de enseñanza obligatoria (es decir, de aprendizaje obligatorio), a diferencia de lo que sucedía, y había sucedido con el castellano, por lo que el nivel de conocimiento de ambas lenguas era distinto, en perjuicio del catalán, menos extendido. La política lingüística seguida desde entonces ha pretendido modificar aquella situación bajo el amparo del Estatuto hasta ahora vigente, y con el aval de la jurisprudencia constitucional. Exigir el cumplimiento de un deber que una parte importante de los ciudadanos no se hallaba en condiciones de cumplir podría suponer no sólo un absurdo, sino una discriminación en la práctica. No obsta a esta consideración que el mismo Tribunal Constitucional considerase que la oficialidad de una lengua no depende del arraigo o extensión de su uso (STC 82/1986, FJ. 3), pues dicha consideración se refería sólo al concepto de oficialidad lingüística, la cual no comprende el deber de conocimiento de la

lengua declarada oficial, deber que se configura como un plus (STC 84/1986, FJ. 3).

El objetivo que el legislador estatutario se planteaba alcanzar de forma gradual en 1980, ha sido alcanzado veinticinco años más tarde, a juicio del legislador estatutario actual, a la vista del nivel de extensión del conocimiento del catalán entre la población de Cataluña, por lo que en general se puede afirmar que la imposición del deber de conocimiento del catalán no tendría ningún efecto discriminatorio, teniendo en cuenta que el mismo Estatuto prohíbe, como no puede ser de otra manera en línea con la Constitución, pero para mayor garantía en este terreno en el que puede haber una especial sensibilidad, que no puede producirse ninguna discriminación por el uso de cualquiera de las dos lenguas, catalán y castellano. En definitiva, se ha 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 pueda existir, en el territorio de Catalunya, un plus de derechos ni de deberes a este respecto, entre los ciudadanos.

La previsión estatutaria que iguala las dos lenguas oficiales en Catalunya por lo que se refiere al deber de su conocimiento no contraviene, por otra parte, a la Constitución, pues ésta al prescribir en su artículo 3.2 el deber de conocimiento sólo del castellano está estableciendo una norma general para todos los españoles con independencia de su residencia, cosa que no excluye, ni impide, por sí, el establecimiento de un deber análogo para los residentes en una parte del territorio español, decisión que, en su caso, la Constitución remite implícitamente al Estatuto de Autonomía, como norma que debe determinar el contenido del régimen de oficialidad de la lengua del territorio respectivo, tanto en atención a la voluntad del estatuyente como de la situación de la lengua. En ningún caso la posible equiparación entre las lenguas cooficiales puede

considerarse como un perjuicio para el castellano, ni para los hablantes habituales del mismo que permanecen indemnes a este respecto.

Es cierto que puede alegarse, como hace la parte recurrente, que la jurisprudencia constitucional rechazó en su día el establecimiento de un análogo deber de conocimiento del gallego, en la STC 84/1986. Ahora bien, frente a ese argumento cabe aducir que existen diferencias importantes entre la norma enjuiciada en aquel momento y el artículo 6.2 del Estatuto de Catalunya ahora impugnado. De una parte, la norma entonces declarada inconstitucional, el artículo 1 de la Ley de Normalización lingüística del gallego, se contenía en una ley autonómica, y no en una norma de rango estatutario. Por otra parte, en el Estatuto gallego no aparece ningún precepto del tenor del artículo 3.3 del Estatuto de Catalunya de 1980 que sirviera de base suficiente para dar cobertura a la ley, a falta de un reconocimiento explícito del citado deber. Ambos matices son suficientes para enervar la objeción de contradicción con el criterio sostenido por la jurisprudencia constitucional.

Si analizamos, además, el contenido del deber de conocimiento del castellano que la misma jurisprudencia constitucional ha ido perfilando, parece que no pueden existir dificultades en admitir el establecimiento de un deber análogo de conocimiento del catalán, pues la misma jurisprudencia ha aceptado respecto de éste último una situación equiparable. Concretamente, en la STC 337/1994, el Tribunal reconocerá que es 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” (FJ. 14). Es evidente que la equiparación entre ambas lenguas oficiales por lo que respecta a deberes se refería al campo educativo, pero ello era debido a que ése era el terreno en el que se situaba la discusión en el caso concreto (y el precepto constitucional que se consideraba infringido era el 3.1 interpretado como excluyente de un deber de conocimiento de la lengua cooficial), lo que no

impide una extensión del deber con carácter más general y precisamente en una norma como el Estatuto. Yendo por este camino, se podría llegar a pensar que “deber de conocimiento” referido a cualquier lengua tendría sólo este significado, o en otras palabras parecería que el Tribunal Constitucional coincidiría con parte de la doctrina que ha sostenido que el deber de conocimiento tendría un contenido o significado similar a deber de “saber” la lengua, lo que se concretaría en una potestad administrativa concreta, la de imponer el aprendizaje obligatorio de la lengua objeto de tal deber, potestad ya recogida por la legislación que incluye en los planes de la enseñanza general en Catalunya, tanto el catalán como el castellano. Deber cuya imposición, en definitiva, la jurisprudencia ha sancionado conforme a la Constitución (STC 337/1994).

Sin embargo, hay que añadir que más allá del terreno educativo (en el que el deber se traduciría en la inexistencia de un derecho a oponerse a recibir la enseñanza en catalán), hay otro significado posible que el mismo Tribunal ha dado al término deber, con un contenido, eso sí, muy reducido.

Efectivamente, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el contenido del deber de conocimiento del castellano era equivalente a una presunción de conocimiento (STC 82/1986, FJ. 3), presunción desvirtuable mediante prueba en contrario, bastando incluso la simple alegación a estos efectos cuando está en juego un derecho fundamental (STC 74/1987, FJ. 3). No parece arbitrario, irrazonable, o desproporcionado establecer un deber análogo en contenido (es decir, como presunción de conocimiento) respecto del catalán, después de veinticinco años de enseñanza del mismo, y de política de normalización aceptada de manera prácticamente unánime y sin rechazo social.

Todo ello, sin perjuicio de que la interpretación del concepto “deber de conocimiento”, limitada al terreno escolar o educativo sería la más consistente

y la más adecuada al significado estricto del término, pues sería la única que admitiría la coercibilidad de dicho “deber”, que así podría imponerse y exigir su cumplimiento, sin menoscabar la dignidad humana.

Es posible, no obstante, que estos contenidos del “deber de conocimiento” (materia de enseñanza, presunción de conocimiento) no sean los únicos posibles y en este sentido se ha postulado que el concepto debe comprender también la imposibilidad de alegar desconocimiento de la lengua frente a las notificaciones de actos jurídicos emanados del poder público cuando estas estén redactadas en castellano, dada la presunción constitucional de que todos los españoles conocen dicha lengua (no obstante el carácter de presunción *iuris tantum*, que cede ante la simple alegación de desconocimiento del idioma cuando está en juego un derecho fundamental). Pues bien, incluso esta acepción de la expresión “deber de conocimiento” podría aplicarse a la lengua cooficial distinta del castellano si el Estatuto así lo prescribe o si se desprende del mismo, ante la realidad de que se trata de una lengua igual de extendida, y de conocimiento general gracias al sistema educativo, eliminando así cualquier atisbo de superioridad de una lengua respecto de otra, en otras palabras, situándolas al mismo nivel. Cabe anotar, sin embargo, que también puede defenderse que esta cualidad de la lengua, la imposibilidad de alegar su desconocimiento ante notificaciones públicas (con la salvedad o excepción, antes mencionada de posible afectación a un derecho fundamental) no deriva tanto del “deber de conocimiento” como del carácter de lengua oficial, por lo que el catalán gozaría de la misma desde el momento en que fue reconocido como lengua oficial. Así se entendió en la Ley 1/1998, de Política Lingüística, en sus artículos 9.1 y 10.1, de los que se desprendía que una inicial notificación de un acto administrativo producido por la administración de la Generalidad en lengua catalana no podía ser invalidada por razón del uso de esta lengua, sin perjuicio del derecho del interesado a solicitar que en las posteriores notificaciones se utilizara el castellano.

Conviene recordar que la jurisprudencia constitucional no ha sido absolutamente unívoca en lo que se refiere a la posibilidad de un deber de conocimiento de las lenguas oficiales distintas del castellano, sino que ha ido evolucionando, introduciendo matices a sus iniciales pronunciamientos, de manera que facilitarían de forma clara el establecimiento, mediante el Estatuto de Autonomía, de un deber de estas características. En ningún caso, y ya desde las primeras decisiones jurisprudenciales de este terreno, el Tribunal ha 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.

La recurrente basa su argumentación en contra de la validez del establecimiento del deber de conocimiento del catalán establecido en el artículo 6.2 del Estatuto, en diversas razones: en el tenor literal del artículo 3.1 CE, en los antecedentes históricos de su elaboración, y en las consideraciones vertidas en las Sentencias 84/1986, especialmente, 82/1986, 56/1990 y 337/1994. Analicemos estas alegaciones, aunque algunas ya pueden darse por contestadas en la exposición precedente sobre el contenido del “deber de conocimiento”. Resulta claro que el artículo 3.1 CE sólo impone el deber de conocimiento del castellano, pero de ello no resulta necesariamente que excluya la imposición de análogo deber respecto de las otras lenguas cooficiales. Lo que se rechazó, por otra parte, en el debate constitucional, es que ese otro deber tuviera que figurar necesariamente en la Constitución, porque no era una decisión que correspondiera establecer en ese momento y para todas las futuras Comunidades Autónomas en las que se hablara otra lengua además del castellano. La decisión quedaba diferida implícitamente al legislador estatutario, o lo que es lo mismo, al desarrollo de la habilitación constitucional para determinar el alcance de la oficialidad (art. 3.2 CE). En otros términos, es en la elaboración del Estatuto cuando debe valorarse la

conveniencia o necesidad de la imposición de un deber de este género. Tal como dirá el Tribunal Constitucional “en virtud de la remisión que hace el artículo 3.2 CE a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas Comunidades Autónomas, tal regulación esencial se completa con lo que dichas normas establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano” (STC 82/1986, FJ 1). Parece lógico que la determinación de los derechos y deberes respecto de una lengua cooficial, que aún no ha sido declarada como tal, debe corresponder a la norma a la que incumbe esta declaración, por consideración a la valoración que al respecto pueda hacer el legislador estatutario, lógicamente dentro del respeto a los límites que impone la Constitución, entre los que no se incluye expresamente el de no poder establecer un deber de conocimiento de la lengua cooficial.

La jurisprudencia constitucional (STC 84/1986) invocada por el recurrente tampoco se expresa en el sentido que éste pretende, si se examina detenidamente. En primer lugar, cabe tener en cuenta, como ya se ha señalado anteriormente, que el rechazo explícito del Tribunal al establecimiento de un deber de conocimiento se producía en el enjuiciamiento de una ley autonómica, no de un Estatuto de Autonomía, que por otra parte, en el caso concreto, no disponía nada al respecto. El único parámetro para juzgar la validez de la ley de normalización lingüística del gallego, norma objeto de enjuiciamiento, era, por lo tanto, la propia Constitución, pues en el Estatuto de Autonomía de Galicia no se contenía siquiera un precepto del tenor del artículo 3.3 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A falta de una mayor concreción sobre derechos y deberes lingüísticos en el Estatuto correspondiente, el Tribunal tenía que acudir a la Constitución, y tratándose de la imposición de un deber, considerará que ésta no da cobertura suficiente –al no recogerlo explícitamente– para que una ley autonómica lo disponga, sin previa regulación estatutaria. Debemos añadir que los

razonamientos del Tribunal en la citada sentencia, dirigidos a rechazar las alegaciones a favor de la constitucionalidad de la ley, concluían en dos afirmaciones que en absoluto se oponen a la imposición de un deber de conocimiento del idioma cooficial, a pesar de que el recurrente los esgrima en su favor. De una parte, dirá el Tribunal que la inexistencia del deber de conocimiento del idioma cooficial no supone una discriminación a favor del castellano, dado que el conocimiento de éste se presume de todos los españoles, residan donde residan (FJ 2). Evidentemente, de esta premisa no puede deducirse que el establecimiento del deber de conocimiento de la lengua cooficial distinta del castellano suponga una discriminación injustificada a favor de la misma. De otro lado, que la declaración de oficialidad de una lengua no conlleva, inherentemente, el deber de conocimiento de la misma, afirmación discutida entre la doctrina, pero que en cualquier caso no se opone a que el legislador estatutario decida establecer este deber.

En conclusión, la imposición de un deber de conocimiento del catalán en el artículo 6.2 del Estatuto no resulta contrario al artículo 3.1 de la Constitución, en la medida que ésta no lo impide y se establece en la norma adecuada para ello.

Examinamos a continuación el resto de apartados recurridos del artículo 6.

Por lo que se refiere al apartado 1 del artículo 6, podemos observar que reitera, primeramente, la consideración del catalán como lengua propia de Cataluña, como ya hacía el art. 3.1 del anterior Estatuto de Autonomía, disposición que no parece suscitar oposición, y que la jurisprudencia constitucional ha utilizado reiteradamente al abordar cuestiones relativas a la lengua sin plantearse duda alguna respecto de su constitucionalidad. A continuación se establece que “como tal (lengua propia), el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de

Cataluña,...”. Del calificativo “normal”, entendido como habitual, se sigue, por lo tanto, una norma respecto del uso del catalán por las Administraciones públicas catalanas y los medios de comunicación dependientes, norma que 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, pero en sentido opuesto, en la Administración pública estatal y los medios de comunicación dependientes de la misma que se hallan en Cataluña. Y la prescripción contenida en la norma en ningún caso enerva el derecho a usar el castellano ante las Administraciones públicas de Cataluña y en sus medios de comunicación, que puedan ejercer los ciudadanos, pues ni se establece límite al respecto ni se exceptúa el principio de no discriminación en este caso, por lo que la norma en sí no puede presentar dudas de constitucionalidad.

El apartado 1 concluye estableciendo que el catalán es la lengua “normalmente” (que no exclusivamente) utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, consagrándose estatutariamente el modelo de inmersión lingüística puesto en práctica desde 1980 y recogido tanto en la Ley 7/1983, de normalización lingüística, como en la Ley 1/1998, de política lingüística, sin haber sido objeto de recurso de inconstitucionalidad en su momento, aunque sí haya llegado a ser enjuiciado por ese Alto Tribunal, mereciéndole un juicio favorable de conformidad a la Constitución en la Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre.

Por lo que se refiere al apartado 3 del artículo 6, impone un mandato de actividad orientada a un fin, tanto al Estado como a la Generalidad. Se trata de una actividad de acción exterior, la cual les es posible desarrollar también a las Comunidades Autónomas, (STC 153/1989, 17/1991 y 165/1994) y que debe entenderse en consecuencia dentro de los límites y en los ámbitos competenciales que corresponda a cada organización. No supone, a priori, por lo tanto menoscabo o detrimento de la competencia estatal en materia de

relaciones internacionales. Obviamente, la norma no impone un resultado (lo que sería absurdo en la medida en la que intervengan otras voluntades no obligadas por el estatuto), sino tan sólo un objetivo, en el bien entendido que “necesarias” constituye una calificación que corresponde valorar al agente que desarrolle la acción.

Finalmente, se impugna el apartado 5 del artículo 6, pero no se expone ningún argumento que justifique dicha impugnación y, a pesar de la remisión general a los que se expondrán al rechazar el Capítulo III, no es posible trasladar al 6.5 los argumentos que se esgrimen con relación al artículo 36 que desarrolla y amplía aquél, puesto que se refieren a conceptos y a términos que no encontramos en el citado 6.5. Este apartado, de acuerdo con el artículo 3.2 CE, declara oficial también el occitano o aranés, lengua hablada en una parte del territorio de Cataluña, el Arán, delimitada administrativamente e institucionalizada, mediante la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán. En la medida que el artículo 3.2 CE no impone condiciones al reconocimiento de una lengua como oficial salvo, implícitamente que se trate de lenguas habladas en el territorio autonómico, y en el caso del aranés su realidad es innegable, por mandato constitucional será misión del Estatuto de Autonomía la correspondiente declaración como lengua oficial; esta previsión estatutaria se enmarca perfectamente pues, dentro de la regulación constitucional. El anterior Estatuto ya establecía una mención específica al aranés al considerarlo una lengua “objeto de enseñanza y de especial respeto y protección”, precepto desarrollado por el artículo 28 de la Ley 7/1986, de normalización lingüística, y el artículo 2 de la Ley 16/1990, sobre régimen especial del Valle de Arán. La declaración de oficialidad, con todas las consecuencias inherentes a la misma se establece para el territorio de Cataluña, utilizando el criterio de territorialidad que debe regir según la jurisprudencia constitucional en este terreno. El precepto impugnado, en este caso, no va más allá de la mera declaración de oficialidad, remitiéndose a un

ulterior desarrollo en el mismo Estatuto y por las leyes para completar su regulación, por lo que no se ve en que vicio de inconstitucionalidad puede incurrir, en los términos tan generales en que se pronuncia.

- Artículo 33. Derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales.

La obligación de adaptarse a la doble oficialidad lingüística alcanza a todos los poderes públicos “independientemente del carácter estatal (en sentido estricto) autonómico o local de los distintos poderes públicos” (STC 82/1986, FJ 2), o como más adelante dirá el Alto Tribunal, aún con mayor claridad, si ello cabe, y cita la parte recurrente “la cooficialidad (de las otras lenguas) lo es respecto a todos los demás 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”. No puede discutirse, pues, el alcance territorial de la cooficialidad lingüística, habida cuenta que la misma comprende el derecho de uso de ambas lenguas oficiales (y la correlación entre oficialidad lingüística y derecho de uso de la lengua oficial se admite sin ninguna vacilación en la jurisprudencia constitucional) y tal derecho resultaría cercenado (y la oficialidad no sería plena) si no pudiera ejercerse ante órganos e instituciones no dependientes o vinculadas a las instituciones de la Comunidad Autónoma. La expresión empleada es tan amplia que los órganos jurisdiccionales tampoco quedan excluidos de la misma, como el legislador estatal ha entendido al regular el uso de las lenguas en la administración de justicia. La previsión estatutaria cuya inconstitucionalidad se reprocha a este respecto, el artículo 33 EAC, se limita a concretar el alcance de la oficialidad en ámbitos determinados y a asegurar la efectividad del derecho al uso de la lengua oficial en distintos ámbitos.

En lo que se refiere al apartado 1, se especifica lo que la jurisprudencia constitucional ha expresado en los términos ya citados, aún con mayor amplitud, y la tacha de inconstitucionalidad que formula la recurrente se centra en el empleo del término “ciudadanos” como titulares del derecho de opción lingüística. Sin embargo, este reproche parece contradictorio con la valoración que el propio recurrente expresa del artículo 32, como adecuado a la Constitución, cuando en el mismo se prohíbe la discriminación lingüística entre “todas las personas”, expresión mucho más general que la del apartado 1 del artículo 33, y que no cabe entender como simple transposición estatutaria del artículo 14 CE, por cuanto a continuación, en el inciso siguiente, se refiere a las lenguas cooficiales.

Referir el derecho de uso de cualquiera de las lenguas oficiales a “los ciudadanos” no parece ningún “exceso”, en cuanto que se trata de un derecho (a diferencia del “deber de conocimiento”, referido sólo a “los catalanes”), cuyo ejercicio no limita o perjudica al de otras personas, salvo a las instituciones y sus agentes. Si se pretende señalar que esta formulación se extiende a personas distintas de “las personas que tienen la condición política de catalán”, la posibilidad de usar el catalán en sus relaciones con los poderes y autoridades mencionadas, en el territorio de Cataluña, ¿qué norma constitucional concreta contraviene en los términos expresados? La oficialidad se basa en un criterio territorial, no personal, por lo que dentro del territorio en que una lengua es oficial no puede evitarse o impedirse su uso, desde el punto de vista constitucional, a unos ciudadanos en su relación con el poder público. Debe rechazarse, en consecuencia, la impugnación de este apartado.

Al apartado 2 del artículo 33 se le reprocha, desde el punto de vista constitucional, que se imponga una regulación lingüística sustantiva al legislador competente (el estatal). La lectura del precepto impugnado permite comprobar que el mismo se limita a determinar “el alcance de la cooficialidad”

(STC 128/1988, FJ. 5 y 56/1990, FJ. 40), en términos respetuosos con la jurisprudencia constitucional recaída, hay que recordar, en procesos sobre normas diferentes del Estatuto de Autonomía. El precepto viene a afirmar el derecho al uso de una lengua dentro del ámbito territorial en que la misma es oficial, con independencia del poder público ante el que se ejerce dicho derecho (como señalaba la STC 82/1986 ya citada), precisando ese derecho tanto en su vertiente activa (la lengua en que el ciudadano puede dirigirse a esos órganos), como pasiva (el derecho a ser atendido en la lengua oficial escogida) sin que puedan producirse perjuicios o cargas derivadas del ejercicio de este derecho. La concreción del derecho de uso de una lengua oficial pretende salvaguardarlo a fin de asegurar su efectividad y plenitud, sin menoscabar la competencia estatal al “no extenderse a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus organismos propios en la Comunidad Autónoma”, como establece el Alto Tribunal (STC 82/1986, FJ. 4), y como cita la parte actora en el recurso. El precepto impugnado no entra en ningún caso en la ordenación o regulación interna de los órganos estatales mencionados, ni dispone medios o arbitra procedimientos a estos efectos, ni se refiere a la lengua de uso interno de los mencionados órganos, decisiones para cuya adopción el Estado no se ve privado ni limitado especialmente. Efectivamente, la STC 87/1997 afirmaba que “en los ámbitos de competencia estatal, la competencia autonómica no puede imponer el uso de la lengua” (FJ. 4), con referencia a una norma autonómica dictada al amparo de la competencia lingüística, cuya existencia misma era discutida, caso diferente del actual, en el que no se enjuicia una norma autonómica derivada del ejercicio de una competencia que se reivindica, sino que es la misma norma atributiva de las competencia la que determina tan sólo el alcance de la declaración de cooficialidad. Y en la misma sentencia citada se admite que 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, FJ. 4).

Si se admitía entonces la posibilidad de establecer cláusulas genéricas para los diversos ámbitos materiales en normas subordinadas al Estatuto de Autonomía, con mayor razón pueden establecerse estas cláusulas generales en el Estatuto, sin perjuicio de que su concreción corresponda al Estado como competente. Pero es más, la misma Sentencia señala que debe entenderse por consecuencias genéricas a los efectos de aquel proceso constitucional y afirma: “el Tribunal siempre ha considerado como tales, entre otras, el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas –por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad- y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas (por todas, STC 123/1988, fundamento jurídico 5 y 56/1990, fundamento jurídico 40)” (FJ 4).

En cualquier caso, la competencia estatal, sea la del artículo 149.1.5 CE, sea la del artículo 149.1.18 CE, no puede llegar a desconocer lo que supone la declaración de cooficialidad en cuanto a derecho de uso ante los órganos y oficinas públicas mencionadas en el art. 33.2, sino que debe buscarse el equilibrio entre las diversas competencias, como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 74/1989, fundamento jurídico 2: “Equilibrio que ha quedado plasmado en una pluralidad de resoluciones de este Tribunal en las que se pretende conciliar dos premisas fundamentales: de un lado, la de que el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material, y ello no sólo en los aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos. De ahí que en las materias reservadas a la competencia estatal, como sucede con la

de los registros públicos (art. 149.1.8 CE.), sea el Estado el que debe llevar a cabo esta regulación. Sin embargo, como segunda premisa, en estos casos, las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras SSTC se ha denominado «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance de la cooficialidad».

Por otra parte, la prevención que mostraba el Tribunal Constitucional en 1986 al considerar que la adaptación de la Administración estatal a la realidad de la cooficialidad debía ser “gradual” (STC 82/1986, FJ. 8), no puede confundirse con un aplazamiento *sine die*, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, no caben ya matizaciones de ese estilo. Por otra parte, los artículos 13, 14 y 17 de la Ley de Política Lingüística, no recurridos en su momento, ya contienen una regulación similar a la del actual Estatuto, no habiéndose suscitado controversia competencial alguna al respecto.

A todo ello, debe añadirse que el artículo 33.2 no impone el uso de la lengua cooficial a las administraciones aludidas, ni obliga al personal encuadrado en las mismas a emplearlo, sino que exige de forma genérica una respuesta escrita en la lengua oficial que soliciten los ciudadanos. La imputación de extralimitación que se hace al artículo 33.2, y en consecuencia de inconstitucionalidad, por penetrar en el ámbito de las competencias estatales, merece también ser rechazada.

La recurrente apoya también su rechazo a esta norma invocando la jurisprudencia constitucional. Pero las sentencias que cita en relación 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, se referían bien a leyes autonómicas aprobadas con la finalidad de proceder a la normalización de la lengua

cooficial, bien al caso concreto de la interpretación de una norma estatal en una controversia competencial. Ahora estamos ante una situación distinta, pues no se produce una concurrencia entre la discutida “competencia lingüística” y una competencia substantiva del Estado sino que lo que se enjuicia es una norma estatal cuya función, entre otras, es precisamente la de determinar el régimen de la cooficialidad, norma 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 y para que los ciudadanos que decidan ejercer este derecho lingüístico no se vean discriminados a causa del mismo en su derecho a la tutela judicial efectiva.

Según la recurrente, el apartado 3 del artículo 33 incurre en “extralimitación”, se entiende que competencial, por idénticas razones a las expuestas respecto del apartado 2 del mismo artículo, es decir, “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...”. Pues bien, es evidente que no puede darse ninguna extralimitación competencial propiamente dicha porque no es el legislador autonómico quien está ejerciendo una competencia mediante el Estatuto de Autonomía, sino que es el propio legislador estatal el que está actuando. Cuestión distinta sería la de calificar la regulación estatutaria como exceso respecto de la función que le incumbe cumplir constitucionalmente el Estatuto de Autonomía. Pero esta calificación de exceso también se debería rechazar dado que se reduce a establecer una norma coherente con la declaración de oficialidad, sin mayor precisión, puesto que el artículo 33.3 no determina cual es el “nivel de conocimiento adecuado y suficiente”, ni como debe acreditarse, ni en qué momento. La remisión a las leyes convierte la norma en un mandato al legislador competente por razón de la materia para que tenga en cuenta la necesidad de un determinado nivel de conocimiento de la lengua cooficial del

personal al que se alude en función del cargo o puesto de trabajo, correspondiendo a dicho legislador la valoración y decisión sobre cómo, en qué medida y cuándo debe acreditarse ese conocimiento y, en consecuencia, dejando intacta la competencia estatal, no obstante su condicionamiento.

Por otra parte, cuando el Tribunal Constitucional ha debido enjuiciar una norma autonómica, y no un Estatuto, insistimos, que ha regulado el uso de la lengua cooficial ante órganos estatales ha considerado coherente con el carácter de lengua cooficial el reconocimiento de este derecho, y tan sólo la ha rechazado por razones de orden competencial y por entender que no era razonable una exigencia inmediata sino que constituía un objetivo a alcanzar gradualmente, a medida que a juicio del titular de la competencia, el Estado, se dispusiera de los medios. Ello significa que no se trata de un objetivo disponible por el Estado, sino de necesario cumplimiento aunque al final de un proceso. Por lo tanto, cuando el Estado considera que está en condiciones de cumplir ese objetivo, no puede, posteriormente variar de criterio.

En la medida que el Estatuto es norma estatal y, por lo tanto, incorpora también el criterio y valoración del Estado sobre la posibilidad de cumplimiento de sus disposiciones, no tiene sentido diferir esta valoración de carácter general a otras leyes y disposiciones, sin perjuicio de que éstas puedan ulteriormente concretar lo establecido en el Estatuto.

En ningún caso se prescribe el uso del catalán por ninguno de los funcionarios o servidores públicos mencionados en el artículo 33.3 en sus relaciones con los ciudadanos que empleen esa lengua en el marco del ejercicio de las funciones públicas que aquellos tengan encomendadas, sino que se trata tan sólo de posibilitar la comunicación más eficaz cuando los ciudadanos ejerzan el derecho al uso de la lengua cooficial que se les reconoce. Tampoco impide u obstaculiza el precepto la debida proporcionalidad y progresividad en la

aplicación de las medidas necesarias para satisfacer el objetivo dispuesto en la norma, y la razonabilidad en su desarrollo podría ser valorada en su momento, sin que la previsión estatutaria, por sí misma, suponga lesión de derecho alguno ni disminución de la competencia estatal, habida cuenta que ésta, en ningún caso, puede desconocer los efectos de la declaración de cooficialidad, lo que supone la adaptación, razonablemente progresiva, a una realidad amparada por la Constitución.

Por lo que se refiere al apartado 4 del artículo 33, la recurrente le reprocha que supone un exceso respecto del objeto posible de un Estatuto de Autonomía y además, que impone un mandato al Estado limitando, entendemos, la competencia que a éste pudiera corresponderle.

El mismo precepto impugnado justifica su establecimiento a fin de “garantizar el derecho de opción lingüística” del ciudadano, es decir, el derecho a usar la lengua oficial ante los organismos e instituciones públicas, dependan de quien dependan, y el derecho a ser atendidos en la lengua elegida. La existencia de este derecho ha sido reconocida sin prácticamente paliativos por la jurisprudencia constitucional, con la única salvedad, de la necesidad de “dejar un margen a los poderes públicos respecto de las condiciones en que este derecho pueda verse efectivamente satisfecho, que se hagan depender de una progresiva adaptación de las respectivas administraciones” (STC 82/1986, FJ. 8). El proceso de adaptación progresiva, 20 años después de la Sentencia reproducida podría considerarse concluido, pero en cualquier caso es el mismo Estado quien así lo ha valorado, recogiendo, implícitamente, esta valoración en el propio Estatuto.

La capacitación de la Administración del Estado, genéricamente considerada, para satisfacer el derecho de uso de la lengua oficial, no constituye una decisión disponible en ejercicio de la competencia que pueda corresponder a

aquél, sino que debe considerarse un objetivo y una situación irreversible una vez alcanzada. 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, consecuencia necesaria de la oficialidad, se convierte en una capacitación de los funcionarios que se integran en aquella organización para desarrollar sus funciones en un marco en el que el catalán es lengua oficial. En la medida que pueden tener que atender, al desarrollar sus funciones, a ciudadanos que ejerzan un derecho de uso del catalán, resulta razonable que se les exija como parte de la capacidad necesaria para ocupar su puesto, un cierto nivel de conocimiento de la lengua cooficial. Pero no sólo cabe imaginar las situaciones de contacto público ocasional con los ciudadanos que utilicen el catalán, sino que, dada la realidad bilingüe en la que la administración se inserta y la extensión del uso del catalán, los funcionarios pueden verse en la obligación de gestionar y conocer comunicaciones, informes u otros documentos escritos en esta lengua por lo que resulta conveniente para el funcionamiento más eficaz de la administración que dispongan de este conocimiento. En cualquier caso, debe tratarse de un conocimiento proporcional, adecuado a las funciones encomendadas o correspondientes al puesto de trabajo, valoración que le corresponde efectuar a la misma Administración del Estado, pues el precepto impugnado no atribuye ninguna competencia a la Generalidad a este respecto.

Por otra parte, la interpretación lógica de la expresión “debe acreditar” no puede consistir en entender que se impone una obligación de demostrar ante otra institución que el personal al servicio de la administración estatal reúne la capacidad de conocimiento del catalán apropiada para desarrollar sus funciones, sino en el sentido de asegurar que se obtiene este resultado, o lo que es lo mismo, se compromete a la Administración estatal a poner los medios para que el personal a su servicio conozca o llegue a conocer, en el grado en el que la misma Administración juzgue adecuado y suficiente, el catalán, a fin de

que los ciudadanos catalanes no sufran menoscabo, perjuicio o retraso al ejercer su derecho de opción lingüística, en la comunicación oral o escrita con aquella. Debe recordarse, por otra parte, que la exigencia de conocimiento del catalán para acceder a la función pública fue declarada conforme a la Constitución en la STC 46/1991, de 28 de febrero.

El establecimiento de un “mandato al Estado”, en palabras de los recurrentes, no es por sí sólo inconstitucional. La misma declaración de oficialidad del catalán, en el presente y en el anterior Estatuto de Autonomía, así como en otros Estatutos, supone unas obligaciones derivadas para el Estado, como otras obligaciones que puedan derivarse de otros preceptos estatutarios (de orden competencial, financiero, etc.), lo que no las invalida. Que la declaración de oficialidad produzca obligaciones para la Administración del Estado ha sido admitido sin dificultad por la jurisprudencia constitucional:

“En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la presencia de personal vasco parlante, tanto en la Administración de la Comunidad Autónoma como en la periférica del Estado, en los términos señalados por la Sentencia de este Tribunal 76/1986 de 5 de agosto «como modo de garantizar el derecho a usar por parte de los ciudadanos de la respectiva comunidad»...)” (STC 82/1986, FJ. 14).

En conclusión, el artículo 33.4 se adecua perfectamente a la Constitución.

La impugnación del apartado 5 del artículo 33 se fundamenta en que reconoce un derecho que “no existe” ni ha sido admitido por el Tribunal Constitucional ni por el Tribunal Supremo en las ocasiones en las que se ha pretendido ejercerlo ante ellos. Evidentemente, este derecho no ha sido reconocido en dichas ocasiones por los órganos citados porque no estaba recogido en el derecho positivo, ni en las leyes reguladoras y procesales respectivas ni en Estatuto de Autonomía alguno. Sin embargo, la recurrente no da cuenta de cual es el

impedimento constitucional que puede obstaculizar el reconocimiento de un derecho de esta índole. Además, en las decisiones invocadas por los recurrentes, los Autos aludidos, 935/1987, de 21 de julio, y 374/1998, de 24 de marzo, no se justifica la inadmisión de demandas formuladas en lengua catalana en base a precepto constitucional alguno, sino en aplicación de lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Incluso, en la primera de las decisiones adoptadas, el Tribunal admite la presentación de determinados escritos en catalán (la solicitud del beneficio de pobreza y la interrupción del plazo de la acción de amparo), en una interpretación “favorable a la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, aunque lo rechace en la formalización de la demanda y en posteriores actos procesales. De la actitud del Tribunal en aquel proceso puede deducirse que no existe un obstáculo constitucional para la admisión de escritos en catalán, si es posible una interpretación de la ley en este sentido, y que la única limitación o condicionamiento existente es de orden legal. Por lo tanto, si el legislador competente, el estatal, reconoce este derecho, a través del procedimiento y ordenando los medios que considere oportunos, ello será perfectamente ajustado a la Constitución. En cualquier caso, la efectividad del derecho queda supeditada a la adopción de las medidas legales correspondientes en relación con los diversos órganos afectados.

Otro tipo de razonamiento que se opone frente a la validez de la previsión contenida en el art. 33.5 es el carácter estrictamente territorial de la cooficialidad. Si bien el criterio de la territorialidad ha sido reiteradamente afirmado por la jurisprudencia constitucional para delimitar el alcance de la declaración de la cooficialidad, cabe observar que aquella no lo ha considerado como un criterio inflexible y absoluto:

“No cabe, en efecto, desconocer que en algunos supuestos singulares la oficialidad de la lengua propia de una Comunidad no se detiene en los límites de su territorio”. (STC 50/1999, FJ. 9).

En el mismo Auto antes citado, ATC 935/1987, el Tribunal, de acuerdo con el artículo 231 LOPJ admite que “las actuaciones ya realizadas y los documentos presentados en el idioma oficial de una Comunidad Autónoma, sin necesidad de traducción al castellano, tengan plena validez y eficacia y puedan surtir efectos fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma” lo que resulta aplicable a las actuaciones ante el Tribunal, de acuerdo con el artículo 80 de la LOTC.

Por otra parte, en los diversos pronunciamientos recaídos acerca del alcance de la declaración de oficialidad de una lengua distinta del castellano, el Tribunal ha señalado que el derecho de uso de dicha lengua puede ejercerse no sólo ante administraciones públicas, sea estatal, autonómica o local, radicadas en la Comunidad Autónoma, sino frente a otras instituciones o poderes públicos.

Por la generalidad de los términos empleados en la jurisprudencia constitucional parece claro que el derecho de uso de la lengua oficial distinta del castellano puede ejercerse, en el territorio de la Comunidad Autónoma, ante cualquier institución o poder público, cualquiera que sea su naturaleza, lo que permitiría incluir perfectamente a los órganos constitucionales y jurisdiccionales superiores si tuvieran una sede en dicho territorio o tuviera oficinas o dependencias abiertas en el mismo. El hecho de que sean, y deban ser, únicos para todo el territorio del Estado no impide, y no existe obstáculo constitucional para ello, que se puedan establecer en el territorio de una Comunidad Autónoma, por lo que una decisión organizativa convertiría un derecho al uso de la lengua cooficial en ejercitable. Si esto es así, resulta que no existe impedimento constitucional para el ejercicio de este derecho ante este tipo de instituciones o poderes públicos, salvo el del límite territorial, el cual puede exceptuarse, de la misma manera que se han admitido otras excepciones, cuando se trata de órganos únicos, ordenando los medios necesarios para ello

a través de las leyes correspondientes, y con la finalidad de que la efectividad del derecho al uso de la lengua cooficial sea plena. Esta decisión tampoco cuestiona el alcance territorial de la cooficialidad en la medida que el derecho se ejercerá, por escrito, en el territorio de Cataluña, pese a que sean actos que se dirigirán a órganos únicos para todo el territorio español y situados fuera del territorio autonómico.

Se reprocha, además, al artículo 33.5 que se imponga una obligación al Estado, cuando ello de por sí no constituye ninguna disconformidad con el texto constitucional, como ya se ha señalado y se produce en otras disposiciones estatutarias, se producía en el anterior Estatuto y asimismo sucede en otros Estatutos de Autonomía, siempre que la obligación tenga conexión con el diseño institucional básico que contiene una norma como el Estatuto, o con la distribución de competencias u otro contenido posible constitucionalmente. Como ha sostenido la jurisprudencia constitucional ya reiterada, la declaración misma de cooficialidad conlleva obligaciones no solo para las instituciones autonómicas sino también estatales. La obligación genérica asumida por el Estado en el artículo 33.5 tampoco lo desprovee de su competencia para determinar el procedimiento y los medios oportunos para dar cumplimiento a la misma.

Finalmente, cabe añadir que el inciso segundo del precepto impugnado no puede ser interpretado aisladamente del primero, de manera que la obligación que establece, es consecuencia del derecho reconocido en éste y depende de su desarrollo legislativo.

- Artículo 34. Derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios.

Se objeta al artículo 34 que pretenda imponer el uso de una lengua oficial (sea catalán o castellano, por lo tanto) en las relaciones entre particulares. Está

claro que debe existir un título que habilite la intervención pública y un interés público que la justifique, so pena de lesionar no solo la libertad de empresa (artículo 38 CE) o el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 10.1 CE) sino también la libertad de expresión (artículo 20 CE). En el precepto impugnado se cumplen estas condiciones perfectamente.

En este sentido, resulta claro del título del precepto y de su contenido que el título habilitante es la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, que justifica limitaciones a la libertad de empresa y que el interés que justifica esta intervención es el de asegurar una atención respetuosa al consumidor y usuario en el ejercicio de un derecho legítimo, como es el de utilizar una cualquiera de las lenguas oficiales. La intervención pública limitativa de unos derechos para preservar otros, ha de ser en cualquier caso proporcional y razonable para no considerarse lesiva, cuando además están en juego derechos fundamentales. El artículo 34 no incurre en este exceso cuando intenta que se produzca la comunicación en la lengua oficial elegida por el usuario o consumidor a fin de que el mismo no vea frustrada su demanda de servicio cuando impone la responsabilidad de poder prestar la atención requerida a la empresa, entidad o establecimiento y no a las personas que sirvan en ellas. Por otro lado, la previsión genérica del deber de disponibilidad lingüística se remite a su desarrollo legal para establecer los términos concretos de su cumplimiento, por lo que será ese el momento en el que poder valorar si se regula dentro de la adecuada proporcionalidad y razonabilidad. No puede dejar de tenerse en cuenta que el artículo 32 de la Ley de política lingüística contiene una norma similar (“Las empresas, los establecimientos dedicados a la venta de sus productos, a la prestación de servicios que desarrollen su actividad en Cataluña han de estar en condiciones de poder atender a los usuarios y consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña”) sin que se hubiera interpuesto recurso de

inconstitucionalidad por los ahora recurrentes ni por otros sujetos legitimados ni suscitado reparo de constitucionalidad alguno.

- Artículo 35. Derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza.

Aunque se señale como objeto del recurso, en el encabezamiento del mismo la totalidad del artículo 35, a la hora de formular las alegaciones éstas se refieren tan solo a los apartados 1 y 2 de dicho artículo, no formulándose reproche alguno a los otros tres apartados, por lo que respecto de éstos sería de aplicación el motivo de inadmisión expuesto en el apartado 2 de la “Consideraciones preliminares” de estas alegaciones.

Respecto de los apartados 1 y 2 se alegan diversos motivos de inconstitucionalidad, que van, según se cita expresamente, desde la infracción de los artículos 9, 14 y 139.1 de la Constitución, hasta el desconocimiento de la competencia “general para la regulación de la enseñanza y la fijación de las bases de los planes de estudio” que corresponde al Estado, cabe suponer que en el artículo 149.1.30 CE. Debe entenderse, además, que también se considera infringido el artículo 3.1 CE al hacer referencia a que “se violenta el derecho constitucional a la utilización del castellano” al interpretar que se impone el uso exclusivo del catalán.

Respecto de esta última afirmación, no cabe sino rechazarla absolutamente puesto que del conjunto del artículo no se desprende en absoluto la proscripción del uso del castellano en la enseñanza en Cataluña. El artículo se refiere, primeramente, en sus apartados 1 y 2 al “derecho a recibir la enseñanza en catalán”, lo cual no puede confundirse con una obligación de utilizar exclusivamente el catalán en las aulas. Además, el apartado 2 ordena que se imparta la enseñanza del castellano “que debe tener una presencia adecuada en los planes de estudio”, y cuyo conocimiento resulte obligatorio

“con suficiencia oral y escrita”... al finalizar la enseñanza obligatoria,...”. Resulta claro, por lo tanto, que el castellano no queda excluido de la enseñanza. Se puede observar, además, que en el apartado 4 se establece un refuerzo o “apoyo lingüístico” para los alumnos que tengan dificultades de comprensión por incorporarse “más tarde de la edad correspondiente al sistema escolar”. Por otra parte, aunque en el apartado 1 se establezca solo el derecho a recibir la enseñanza en catalán a todos los niveles, el apartado 5 precisa que en el ámbito universitario, tanto el profesorado como el alumnado tienen pleno derecho a elegir cualquiera de las lenguas oficiales, por lo que puede decirse que no se prescribe el uso del catalán como lengua vehicular en este concreto ámbito.

El reconocimiento sólo del derecho a recibir la enseñanza en catalán en los otros niveles educativos distintos del universitario no supone sino la consagración a nivel estatutario del sistema de conjunción lingüística escolar adoptado legalmente en Cataluña desde 1983 con la Ley de normalización lingüística, cuya adecuación a la Constitución en este mismo aspecto ya fue objeto de enjuiciamiento en la Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, la cual confirmó la validez de esta opción: “... 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 artículo 3 CE y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía. Doctrina que, aunque sentada para un modelo de bilingüismo en la enseñanza basado en la elección de la lengua cooficial en la que aquella ha de recibirse- como es el caso del País Vasco-, es igualmente aplicable a un modelo basado en la conjunción de ambas lenguas cooficiales, como es el que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Catalunya” (FJ 9).

La adopción del sistema de conjunción lingüística supone no reconocer un derecho general a recibir la enseñanza en castellano (sin perjuicio del derecho y el deber de aprender esta lengua según dispone el mismo artículo 35.2, como hemos visto), siendo perfectamente legítimo que el poder público determine la lengua de la enseñanza.

“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 (...) 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 de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación” (FJ 9)

Conviene recordar que el Tribunal ha remarcado, además que el derecho a la educación no incluye un derecho a elegir la lengua de la enseñanza en la STC195/1989, (FJ. 3). El Tribunal entendió, asimismo, que el modelo de conjunción lingüística no introducía una desigualdad discriminatoria entre los alumnos, ni en Cataluña ni respecto de otros alumnos del resto de España, dado que se establecía en ejercicio de la competencia correspondiente, lo que entrañaba una diversidad que es lógica consecuencia de la descentralización política, y no se establecían discriminaciones internas entre los alumnos, puesto que además se preveía la situación especial de los incorporados tardíamente al sistema escolar de Cataluña respecto de los que se adoptaban las necesarias medidas compensatorias como establece ahora el artículo 35.4 objeto de examen.

Por lo que se refiere a la posible afectación a la competencia estatal, hay que recordar, una vez más, que no se está enjuiciando una ley autonómica sino la norma que regula la distribución de competencias, precisamente, entre el Estado y la Generalidad, por lo que no cabe hablar propiamente de extralimitación competencial autonómica.

En cualquier caso, nunca se ha considerado incluida dentro de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.30 CE la determinación de la lengua vehicular de la enseñanza, sino que, al contrario, se ha aceptado, por la jurisprudencia constitucional, sin lugar a duda alguna, la inclusión de este aspecto de la ordenación de la enseñanza como incluido dentro de las competencias autonómicas, lo que puede verse en la sentencia 337/1994 ya reseñada.

Por otra parte, la referencia a la “presencia adecuada” en los planes de estudio de la enseñanza del catalán y del castellano resulta una consecuencia genérica de la declaración de la oficialidad de ambas lenguas, propia de una norma como el Estatuto; la generalidad de los términos empleados, en la medida que no concreta el quantum de la presencia exigida en los planes de estudio, por cada grado, nivel, curso de la enseñanza, deja indemne las competencias que pueden corresponderle al Estado, a la vista de los artículos 131 (especialmente el apartado 3, letra c) del mismo Estatuto de Autonomía y 149.1.30 CE, que reserva al Estado una competencia para establecer sólo las normas básicas para el desarrollo del artículo 27, lo que supone sólo una parte de la regulación en esta materia.

- Artículo 36. Derechos con relación al aranés.

El artículo 36 es objeto de impugnación en su totalidad, pero tan solo se formulan alegaciones en contra de parte de los apartados 1 y 2 del mismo.

Según alegan los recurrentes, se concreta “en exceso” en el apartado 1 al establecer que el derecho de uso del aranés y el derecho a ser atendido en dicha lengua se predica frente a todas las administraciones, y no solo “la catalana”.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la declaración de oficialidad lingüística tiene un alcance territorial, lo que supone que afecte a todas las administraciones e instituciones con presencia en el territorio para el que se ha determinado tal oficialidad, opinión sostenida por el Tribunal Constitucional reiteradamente (STC 82/1986, (FJ. 2, 3 y 5); STC 84/1986, (FJ. 3); STC 56/1990, (FJ. 41) entre otras). Esta consecuencia no se ve afectada por el número de hablantes o la extensión social de la lengua, aspecto irrelevante para la declaración de oficialidad, como ya hemos advertido al abordar las alegaciones al artículo 6.5. Y el justo correlato al derecho de usar es el derecho a ser atendido en la lengua oficial, ya admitido por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 6.1 de la Ley de Normalización del Euskera (STC 82/1986, (FJ 8), aunque entonces se supeditaba a la progresiva adaptación a la realidad bilingüe, a ordenar por la propia Administración estatal, situación propia de un período transitorio distinto del actual, en el que el aranés es objeto de enseñanza desde 1983, lo que explica la regulación estatutaria impugnada, de la que cabe deducir que el Estado ya ha valorado que dispone de los medios para hacer frente a esta situación.

Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 36, el reproche se centra en considerar que el exceso se produce al emplear la expresión “ciudadanos de Arán”, sin determinar en que consiste este “exceso” respecto al texto constitucional. A pesar de que no existe una definición estatutaria de la “ciudadanía” aranesa, omisión que debe entenderse remitida a lo que disponga el régimen jurídico especial al que se refiere el artículo 11.2 del mismo Estatuto, cabe suponer que debe establecerse en unos términos similares a los

utilizados para determinar la condición política de catalán, y que en ningún caso puede referirse a ciudadanos que no tengan su vecindad en la Comunidad Autónoma. No se alcanza a ver donde se halla la infracción constitucional, si se reconoce un derecho inherente a la declaración de oficialidad, para una parte de los ciudadanos de Cataluña y con relación tan solo a la administración autonómica en cuanto se exceda del territorio de Aragón, vinculación que para nada afecta la administración estatal.

Artículos 37 y 38.

La impugnación del artículo 37 se refiere sólo al apartado 1 del mismo, segundo párrafo, cuando se establece que lo dispuesto en los artículos 32 y 33 vincula a la Administración. Por lo que se refiere al artículo 32, el cual, en aparente contradicción, la recurrente halla conforme a la Constitución, cabe recordar que se limita a establecer unas consecuencias genéricas de la cooficialidad lingüística articulándolas con un principio constitucional, la prohibición de discriminación. El precepto en cuestión aparece formulado en términos generales por lo que por si mismo puede decirse que vincula a todos los poderes públicos, no sólo los de carácter autonómico. Por lo que se refiere a la atribución de validez de los actos jurídicos realizados en cualquier lengua oficial, ese Tribunal ya ha declarado que se trata precisamente de una de las consecuencias de la oficialidad que vincula a todos los poderes (STC 82/1986), y que recoge el artículo 3.2 de la Ley de Política Lingüística, no recurrida en su momento. No puede existir contradicción con la Constitución ni extralimitación alguna, ni siquiera en el caso de que el Estatuto fuera una ley autonómica.

La mención al artículo 33 tampoco incurre en inconstitucionalidad habida cuenta que este artículo tan solo precisa las consecuencias de la cooficialidad y contiene indicaciones al legislador estatal, sin disminuir su libertad de configuración concreta, como se ha expuesto en un momento. Los argumentos

en respuesta a los reproches formulados a este artículo con anterioridad justifican la constitucionalidad de su mención en el artículo 37, que puede considerarse reiterativo en este sentido.

Por lo que se refiere al reproche de inconstitucionalidad contra la inclusión de los derechos reconocidos en el Capítulo III del Título I dentro del sistema de tutela específico del Consejo de Garantías Estatutarias, nos remitimos a lo expuesto al rechazar las alegaciones formuladas contra la regulación de éste órgano.

- Artículo 50, apartados 4 y 5. Fomento y difusión del catalán.

La recurrente imputa a este precepto una disconformidad con los artículos 10.1, 38 y 139.2 CE, al disponer una regulación que puede afectar a las empresas y a su relación con los consumidores y usuarios.

Como ya se ha expuesto con anterioridad al examinar las alegaciones al artículo 34, la intervención en las relaciones entre particulares no resulta disconforme con la Constitución, si resulta de un título habilitante suficiente, responde a un interés o fin legítimo y respeta el principio de proporcionalidad. En los dos apartados del artículo 50 objeto de impugnación se siguen estos criterios, a pesar de que el contenido y el tipo de intervención de cada uno de ellos es diferente.

En lo que respecta al apartado 4 del artículo 50, podemos ver que no ordena propiamente una medida de intervención, sino una actividad de fomento mediante un mandato dirigido a todos los poderes públicos. No impone pues, directamente, ninguna obligación ni limitación a los particulares, por lo que no puede afectar o lesionar ninguna libertad por si mismo.

El mandato se justifica en el objetivo de normalización lingüística del catalán siguiendo una política iniciada al amparo de los artículos 3.1 y 3.3 del anterior Estatuto, y que en la actualidad se desarrollaba a partir de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística (art. 1.1, 1.2 c), 5.2 y 32.2) sin suscitar reparo alguno de inconstitucionalidad. El fomento del uso del catalán no se puede producir, en ningún caso, en perjuicio del uso del castellano que no se excluye, sino que al contrario se da por supuesto, como se desprende del uso del adverbio “también”. Precisamente, la medida pretende favorecer la presencia del catalán, a fin de posibilitar el ejercicio del derecho de uso del mismo como lengua oficial, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 6.2 del Estatuto, teniendo en cuenta que existe aún una menor extensión del uso de esta lengua en el ámbito socioeconómico. En cualquier caso, la previsión de medidas de fomento no menoscabe la libertad de los posibles destinatarios que pueden decidir con autonomía si aceptan cumplir las condiciones que se establezcan para recibir la compensación que se determine por utilizar el catalán. A ello cabe añadir que tal compensación tampoco redundará en una mejor posición en el mercado por el hecho de utilizar o no el catalán en el etiquetado, en el embalaje o en las instrucciones de uso de los productos de que se trate.

Por lo que se refiere al apartado 5 del artículo 50, cabe suponer que el reproche de inconstitucionalidad se dirige contra la inclusión de los concesionarios de los servicios gestionados por la Administración de la Generalidad o por la Administración Local de Cataluña, en la medida que tienen la condición de particulares y respecto de los que sólo puede tener sentido la invocación a los artículos 38 y 139.2 que se hace en el recurso. Hay que tener en cuenta, primeramente, que lo previsto en este precepto coincide con lo que dispone el artículo 9 de la Ley 1/1998, de Política Lingüística de Cataluña (precedido por la Ley 7/1983 de Normalización Lingüística, desarrollada en este punto por el decreto 107/1987, de 13 de marzo) de cuya

constitucionalidad no parecen haber dudado los recurrentes puesto que no interpusieron el correspondiente recurso en su día, ni ha suscitado el planteamiento de cuestión alguna a lo largo de su vigencia.

Ciñéndonos a las alegaciones de la recurrente respecto del artículo 50.5 su mera lectura permite observar que éste no impone el uso exclusivo y excluyente del catalán en ningún momento, lo que deja indemne el libre uso del castellano, como no puede ser de otra manera en una interpretación sistemática con los artículos 6.1 y 2 y 32 del mismo Estatuto. La inclusión de los concesionarios parece perfectamente coherente con el inicio del artículo, por cuanto aquellos actúan en el lugar de las personas públicas mencionadas, prestando servicios públicos, lo que supone además la realización de una actividad sujeta a las condiciones que determine la administración titular del servicio en cuanto sean razonables y persigan un fin legítimo, como puede ser en este caso la normalización del catalán, y una prestación del servicio más eficaz, para lo cual resulta apropiado que la comunicación con el ente titular se realice en la lengua normalmente utilizada por éste y en el bien entendido que la utilización en actuaciones internas estará vinculada a la concesión del servicio público y que debe ser relevante para la prestación de éste y por lo tanto, sin interferir en otras actividades de la empresa concesionaria. Además el uso del catalán en “actuaciones internas” no supone una obligación de uso en todo caso por las personas individualmente consideradas que se integren en la organización del concesionario, sino sólo cuando pueda revertir en el carácter de “actuación” vinculada a la prestación del servicio público, en la que este particular actúa como si fuera la Administración titular, por cuenta de la misma. En ningún caso, se desprende del precepto que el catalán sea la lengua única a emplear por el concesionario ni por sus empleados, por lo que no se produce efecto discriminatorio alguno, ni disminución arbitraria o no razonable de la libertad del concesionario, ya condicionada por su sujeción a las reglas de la concesión.

Por lo que respecta a la prescripción de utilizar el catalán en las comunicaciones y notificaciones dirigidas a residentes en Cataluña, que se impone a los sujetos mencionados en el inciso primero de este apartado responde a la voluntad de normalizar el uso del catalán, sin menoscabo de derecho al uso del castellano, pues en ningún momento se dispone que sólo se utilice el catalán. Recoge el Estatuto también en este extremo, lo que en términos similares se dispone en el inciso segundo del artículo 9.1 de la Ley de Política Lingüística (dónde se añade el término “normalmente” a la obligación de utilizar el catalán) cuya regulación no ha planteado problemas de constitucionalidad. Recordemos que la jurisprudencia constitucional ha admitido plenamente la consideración del catalán como lengua “normal” de las administraciones públicas en Cataluña, de las relaciones entre ellos y en su comunicación con los ciudadanos, sin perjuicio del derecho de éstos a solicitar ser atendidos en cualquier lengua oficial como resulta de una interpretación sistemática con otros artículos del mismo Estatuto (art. 6.1 y 2 y 32) como ya se ha señalado.

- Artículo 102. Del personal judicial y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia en Cataluña.

En este precepto se reiteran y precisan en algún aspecto, las previsiones contenidas en el artículo 33.3 respecto del conocimiento de la lengua castellana por quienes desarrollan funciones en la Administración de Justicia, con la finalidad de asegurar el derecho al uso de ambas lenguas oficiales, y por lo tanto también el catalán, por los ciudadanos de Cataluña en sus relaciones con dicha administración, mediante una comunicación eficaz y directa, cuestión especialmente relevante cuanto está en juego además otro derecho fundamental como es el de la tutela judicial efectiva. Sin perjuicio de que valgan para rechazar la imputación de inconstitucionalidad contra este artículo los

razonamientos expuestos al abordar las alegaciones contra el artículo 33.3, parece oportuno añadir alguna consideración específica.

En el primer apartado se exige la acreditación de un “conocimiento adecuado y suficiente del catalán” vinculándose esta exigencia a la efectividad de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Habida cuenta que la oficialidad conlleva el derecho de uso de cualquiera de las lenguas cooficiales en Cataluña, también ante la Administración de Justicia (STC 56/1900, FJ 41), resulta necesario instrumentar las medidas necesarias para que este derecho sea efectivo, y el legislador estatutario ha considerado que la opción adecuada a estos efectos es la de requerir la capacitación de los miembros de la carrera judicial y del Ministerio Fiscal en este aspecto, remitiéndose a la ley, del legislador competente, se entiende, para determinar la forma y el alcance de la acreditación del conocimiento del catalán. La competencia lingüística requerida, que no debe confundirse con una imposición del uso del catalán, debe adquirirse para ocupar plaza en Cataluña y no tanto para poder optar o solicitar, lo que deja margen al Estado para que en la regulación del acceso y la provisión de las plazas correspondientes adopte el sistema que considere oportuno. La reciente Sentencia 270/2006, (FJ. 11) no ha considerado a los miembros del poder judicial al margen de las medidas de normalización lingüística, entendiéndose, eso sí, que corresponde al Estado regular su adopción. Cabe considerar que el precepto impugnado incorpora ya el criterio del Estado, que es el de que se encuentra en disposición de posibilitar la efectividad plena del derecho de uso del catalán ante los órganos judiciales, y los miembros que los integran, junto al Ministerio Fiscal, sin perjuicio del ulterior ejercicio de la competencia que le está reservada en el artículo 149.1.5 CE. La interpretación adecuada del artículo 102, por otra parte, exige poner en relación su apartado 1 con su apartado 3, que configura el conocimiento “de la lengua y el derecho propios” como un mérito de necesaria valoración (“específica y singularmente”) en los concursos de traslados, lo que permite suponer que el

apartado 1 puede tener un sentido más extenso que corresponderá precisar a la ley.

La valoración, por otra parte, 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 artículo 102, deberá ser determinada por el legislador competente, constituyendo una exigencia razonable para un más eficaz ejercicio de las funciones correspondientes, perfectamente coherente con la existencia de un ordenamiento autonómico. Se puede considerar, por lo tanto, una previsión genérica, que no puede obviar el legislador competente, a, que si corresponderá, en cambio, especificar los criterios de valoración, procedimientos de acreditación, y otros aspectos necesarios para su aplicación.

Por último, la exigencia de un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de ambas lenguas oficiales por parte del personal al servicio de la administración de justicia, en función del puesto que ocupen, se adecua al criterio sostenido por la jurisprudencia constitucional (STC 253/2005, (FJ 10) y STC 270/2006, (FJ. 8).

- Artículo 147. Notariado y registros públicos.

Por lo que se refiere a la impugnación de este precepto, esta representación solicita que se tengan por reproducidas las argumentaciones formuladas a propósito de la impugnación del artículo 33.3, al que puede considerarse que precisa al regular la distribución competencial en materia de registros públicos y notariado. Cabría añadir respecto del artículo 147.1 a) 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 lo tanto, para el acceso a la profesión. En la medida que desarrollan sus

funciones al frente de unas oficinas públicas ante las que puede ejercerse el derecho de uso de cualquier lengua oficial, en diversidad de actuaciones e incluso asientos, parece razonable exigir este conocimiento, que deberá acreditarse por medio del procedimiento y con el alcance que determine el legislador competente, como se ha indicado al rechazar la impugnación al artículo 33.3.

VI. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO I “DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES”

1. Consideraciones generales.

El recurso presentado cuestiona en este punto la legitimidad de la existencia de un Título con este objeto, articulando la impugnación en los cuatro bloques siguientes: 1º) regulaciones que afectan a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 a 29 CE; 2º) regulaciones de derechos de carácter económico y social; 3º) derechos y deberes lingüísticos y 4º) garantías de los derechos.

En el primer bloque, la impugnación se basa en un presunto exceso en que incurre el Estatuto respecto a la reserva material establecida en el artículo 147.2 CE a favor de esta clase de normas, alegándose así mismo que la proclamación de los derechos fundamentales está sometida a una reserva constitucional y que su desarrollo esencial corresponde a una Ley orgánica, que no puede ser substituida por el Estatuto.

Como se intentará demostrar en el análisis pormenorizado de cada uno de los preceptos impugnados, en ningún caso se produce una proclamación de derechos fundamentales distintos de los regulados en la Constitución y en

ningún caso tampoco se invade el campo de un desarrollo esencial de aquellos derechos que pudiera conculcar los mandatos constitucionales.

Pero antes de entrar en el examen detallado de cada uno de los artículos recurridos, conviene efectuar una consideración introductoria a fin de centrar el verdadero alcance del Título I del Estatuto en el marco del contexto constitucional vigente. Este Título incorpora un conjunto de derechos, deberes y principios rectores, muchos de los cuales, como se verá más adelante, se encuentran ya recogidos en la legislación sectorial aprobada por la Generalidad en el ámbito de sus competencias, en tanto que en otros casos se enuncian como principios rectores de la actuación de los poderes públicos de Cataluña y, en tanto que normas orientadoras, deberán informar la actuación de aquellos en el marco de sus competencias estatutariamente asumidas.

En relación a los derechos, el Título I no pretende reducir ni modificar o alterar de manera alguna los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Y para evitar cualquier duda sobre el particular, el artículo 37.4 establece literalmente: “Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España”.

En este ámbito lo que si hace el Estatuto de Autonomía es concretar algunos derechos y deberes, en su mayoría ya reconocidos por la legislación sectorial emanada de la comunidad en el ámbito de sus competencias, cuya incorporación a la norma institucional básica de Cataluña no contraviene ni violenta las previsiones del artículo 147.2 CE, sino que, por el contrario, puede constituir un elemento altamente positivo e inherente al principio autonómico consagrado por la Constitución y ampliamente desarrollado también por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, quien reiteradamente ha manifestado que

“la potestad legislativa de que las comunidades autónomas gozan da a nuestro 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” (STC 46/1991, entre muchas otras).

Por consiguiente, que el Estatuto incluya un contenido adicional relativo a ciertos derechos y principios rectores no solo no es contrario a la Constitución, que en su artículo 147.2 marca un contenido mínimo, sino que constituye una consecuencia derivada del principio autonómico, que ha ido definiéndose y consolidándose a lo largo de los casi treinta años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución.

La vigente Constitución define los estatutos como norma institucional básica de cada comunidad autónoma, y los sitúa en una posición de normas indispensables para complementar el sistema constitucional de distribución territorial del poder político. Como consecuencia de esta posición constitucional, los estatutos se convierten en la norma vertebradora de la organización institucional, definidora de las competencias y atribuciones de las instituciones de autogobierno y marco de un subordenamiento jurídico que rige la vida de la ciudadanía de aquella comunidad. Dada la función constitucional que los estatutos están llamados a cumplir, resulta de todo punto coherente que su texto incluya relaciones de derechos y deberes que amparen a sus ciudadanos y principios rectores que vinculen a sus poderes públicos, todo ello en el ámbito de las competencias que el propio Estatuto atribuye a sus instituciones de autogobierno.

En este sentido, los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución son compatibles con la existencia de derechos en el marco de las comunidades autónomas, derivados del desarrollo de las políticas propias que aquellas han asumido. Por tanto, la igualdad en los derechos para todos los españoles,

reconocidos y garantizados por la Constitución, no se opone a que en el ejercicio del derecho a la autonomía y en el marco de las políticas propias derivadas de aquel, surjan nuevos derechos, pero que en ningún caso suponen una reordenación competencial o la atribución de nuevos títulos competenciales.

Esta parece haber sido también la posición finalmente aceptada por los promotores del recurso quienes, con posterioridad a la formalización de esta impugnación, han votado favorablemente a la existencia de un título de esta naturaleza en el Estatuto de Andalucía cuyo contenido, como se verá más adelante coincide literalmente en muchos puntos con el recurrido en el caso de Cataluña. Cabalmente, tras este cambio de opción, cabría suponer que el desistimiento del recurso fuera la salida natural al conflicto, pero para el caso que tal eventualidad no concurra, procederemos a continuación al análisis del primer bloque del recurso, relativo a las regulaciones que afectan a los derechos fundamentales.

2. Articulado.

- Artículo 20. Derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte.

Sorprende a esta representación la impugnación del artículo 20 del Estatuto, relativo al derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte, máxime teniendo en cuenta la falta de argumentación expresada por la recurrente, que se limita a fundamentarla en una genérica remisión al artículo 15 CE, sin mayores explicaciones ni desarrollo argumental alguno.

Pese a tan lacónica argumentación, cabe inferir, según el contexto del recurso, que la recurrente impugna el precepto por considerar que incurre en una extralimitación de las materias que pueden ser tratadas por un estatuto según

el artículo 147.2 CE, y por considerar que “la proclamación de los derechos fundamentales está sometida a una reserva constitucional y su desarrollo esencial a una reserva de Ley orgánica (art. 81.1 CE) que no puede ser substituida por el Estatuto de Autonomía”.

Sin embargo, en este caso se da la paradójica circunstancia de que el precepto impugnado es un extracto literal de la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y a la autonomía del paciente y a la documentación clínica, aprobada con carácter pionero en este ámbito por el Parlamento de Cataluña.

Leyes de contenido similar a la vigente en Cataluña se han aprobado con posterioridad en otras comunidades autónomas del Estado, sin que en ningún caso tampoco hayan visto perturbada su plena vigencia y aplicación, ni por considerar que habrían de ser objeto de regulación por Ley orgánica, ni por cualquier otra motivación. Este es el caso de la Ley gallega 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes; la Ley foral 11/2002, de 6 de mayo, sobre los derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica, de Navarra; la Ley 2/2002, de 25 de abril, de Salud, de la Rioja; la Ley valenciana 1/2003, de 28 de enero, de la Generalidad, de derechos a información al paciente de la Comunidad Valenciana; y la Ley vasca 7/2002, de 12 de diciembre, de las voluntades anticipadas en el ámbito de la sanidad.

Éste parece haber sido también el criterio del legislador estatal al aprobar la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de l'autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, que no tiene carácter de Ley orgánica, y que su contenido es substancialmente idéntico al de la Ley 21/2000 del Parlamento de Cataluña.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, no parece que la tacha de inconstitucionalidad presumiblemente atribuida al precepto puede ser la de su reserva constitucional a ley orgánica, pues ni ha sido ésta en ningún caso la opción efectuada por el legislador estatal ni autonómico, ni tal opción ha sido jamás puesta en duda desde el año 2000 en que aparecen en España las primeras regulaciones por ley ordinaria sobre la materia.

A mayor abundamiento cabe destacar que en este ámbito material la regulación, tanto estatal como autonómica, se encuentra enmarcada por instrumentos de carácter internacional con carácter jurídico vinculante para los Estados que, como el nuestro, lo han suscrito, que establecen un marco común para la protección de los derechos humanos y de la dignidad humana en la aplicación de la biología y la medicina. Se trata en este caso del 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 (convenio sobre los derechos del hombre y la biomedicina) 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.

Por tanto, si el motivo de impugnación fuera la reserva de ley orgánica, carecería absolutamente de fundamento pues se trata de un artículo que se limita a recoger principios ya regulados en la propia legislación autonómica aprobada en el ámbito de las competencias estatutariamente atribuidas y en ejecución de mandatos establecidos en Instrumentos internacionales de los que el Estado español es parte subscribiente y, por tanto, obligado a su cumplimiento.

Desde un punto de vista del contenido material, el precepto impugnado se refiere a la autonomía del paciente y al derecho a expresar su voluntad de una

manera anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que pueda recibir, y que deben ser respetadas, en los términos que establezcan las leyes, especialmente por el personal sanitario cuando el paciente no esté en condiciones de expresar su voluntad personalmente.

Se trata de una regulación directamente conectada al ámbito sanitario y a 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 desarrolla aspectos substanciales de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física, sino que establecen unas previsiones meramente colaterales de estos derechos en el ámbito sanitario, que pueden ser reguladas, como así ha sido, por las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias estatutarias.

De la tarea deductiva que debe hacer esta parte respecto de los motivos de impugnación que afectan al precepto de referencia, resta por analizar la presunta extralimitación del ámbito material de reserva estatutaria que, a juicio de la recurrente, afecta al título en que se incardina el precepto recurrido.

En este sentido, se dan aquí por reproducidos los argumentos ya expuestos, con carácter general, en el apartado introductorio de este escrito.

Sin embargo, en el caso concreto que nos ocupa, es preciso hacer unas puntualizaciones específicas al hilo de las alegaciones del recurrente. En el escrito de interposición se afirma:

“.....Sólo pueden incorporarse prescripciones al Estatuto con algún contenido innovativo respecto de lo que establece la Constitución, en la medida en que se trate de derechos cuya configuración final dependa de lo que establezca la

legislación autonómica dictada en uso de las competencias que el estatuto atribuye a cada comunidad”.

Como ya se ha puesto de manifiesto en este escrito, esta parte discrepa de la interpretación restrictiva dada por la recurrente respecto del contenido de los estatutos, pero es que, sin reiterar más lo ya expuesto, en el presente caso nos encontramos ante un “contenido innovativo respecto de lo que establece la Constitución”, directamente conectado a las competencias que en materia de sanidad y salud pública otorga a la Generalidad el artículo 162 del Estatuto, que en este mismo sentido ya le otorgaba el Estatuto de 1979 y que habían sido ejercidas en el ámbito de las llamadas “voluntades anticipadas” con la aprobación de la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y a la autonomía del paciente y a la documentación clínica, sin que esta ley haya visto perturbada su plena vigencia y aplicación por tacha alguna de inconstitucionalidad o de extralimitación competencial.

La incorporación al Estatuto de un derecho de configuración legal en un ámbito material de competencia autonómica, no puede sino merecer un juicio positivo, pues su inclusión contribuye a orientar la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias y es, al mismo tiempo, una garantía para las personas destinatarias en última instancia de la acción de aquellos. Por lo tanto, el límite a la acción de los poderes públicos es una lógica consecuencia del alcance constitucional que el Estatuto debe establecer, y la previsión de un precepto de esta naturaleza es una opción que goza de plena cobertura constitucional.

- Artículo 21, apartados 1 y 2. Derechos y deberes en el ámbito de la educación.

Impugna la recurrente los apartados 1 y 2 del artículo 21, relativo a los derechos y deberes en el ámbito de la educación, “por referencia al artículo 27 CE, en cuanto afecte a su núcleo esencial”.

No entraremos ahora a reiterar todo lo ya expuesto sobre la legitimidad constitucional de que el Estatuto contenga una relación de derechos a los que se someta la actividad de los poderes públicos y de los particulares en Cataluña y más cuando estos derechos derivan de un legítimo ejercicio de competencias estatutariamente atribuidas, pues ello ha sido ya abundantemente argumentado por esta parte en otro apartado de este escrito.

Centraremos ahora la alegación en el análisis pormenorizado de los apartados recurridos para determinar si de su contenido puede inferirse un desarrollo del núcleo esencial del artículo 27 CE como lacónicamente expresa la recurrente.

El primer párrafo establece que todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a ella en condiciones de igualdad. A tal efecto, la Generalidad ha de establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos.

Nos encontramos ante un precepto que apela a la calidad de la educación como derecho de las personas y como norma orientadora de la actuación de la Generalidad que es a quien el mismo Estatuto atribuye competencias exclusivas en ese ámbito, en los términos del artículo 131.

La apelación a la calidad de la educación y al acceso a la misma en condiciones de igualdad no parece ni contravenir ni desarrollar el núcleo esencial del derecho a la educación consagrado por el artículo 27 CE.

Tampoco hay afectación alguna de este derecho, por la previsión contenida en el apartado 1 según el cual la Generalidad ha de establecer un modelo educativo de interés público que garantice esos derechos. Se trata de un mandato genérico dirigido a la Generalidad para que en el marco de sus competencias estatutarias, según el artículo 131, y en el ejercicio de las mismas diseñe un sistema educativo basado en la calidad de la educación y en el acceso a la misma en condiciones de igualdad.

Se opone la recurrente al apartado 2 del artículo 21, por referencia al artículo 27 CE, en cuanto afecte a su contenido esencial. El precepto impugnado establece literalmente: “Las madres y los padres tienen garantizado, de acuerdo con los principios establecidos por el artículo 37.4, el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas 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”.

Visto el contenido del artículo 27 CE y, en particular del apartado 3 del mismo que coincide substancialmente con el texto estatutario impugnado, cabe deducir que la tacha de inconstitucionalidad se predica de la calificación de “laica” referida a la enseñanza en las escuelas de titularidad pública.

Ello obliga a analizar, como así lo ha hecho el Consejo Consultivo de la Generalidad en un sentido favorable, si la calidad de laica atribuida a la enseñanza en las escuelas de titularidad pública dispone de cobertura constitucional. Para ello es necesario determinar el significado de la expresión, en los términos en que está incluida en el texto estatutario, recurriendo en

primer lugar al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Según éste la enseñanza laica significa “independencia de cualquier organización o confesión religiosa”. Por tanto, del contexto estatutario se deduce que la enseñanza que se imparta en las escuelas de titularidad pública de Cataluña tiene que ser laica, esto es, independiente de cualquier organización o confesión religiosa, y referida siempre a las escuelas de titularidad pública y no a cualquier otra modalidad de centros de enseñanza que no sean de titularidad pública que actúen en Cataluña.

En este sentido, es necesario destacar que en la redacción originaria dada al precepto por la ponencia redactora del Parlamento de Cataluña se establecía, en unos términos más genéricos, que “la enseñanza pública es laica”. Sin embargo, en el texto definitivamente aprobado y vigente del Estatuto se ha modificado sensiblemente el redactado, de manera que el carácter laico no se predica respecto de toda la enseñanza pública, en cuyo concepto genérico se incluyen centros concertados, y como un principio a incorporar en el modelo educativo de la Generalidad, según la redacción inicial.

En el contexto vigente, el carácter laico se predica respecto de la enseñanza en las escuelas de “titularidad pública” y en el marco del derecho que tienen garantizado las madres y los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones también en dichas escuelas.

Hechas estas puntualizaciones sobre el verdadero alcance del precepto, conviene ahora situar el contexto constitucional en que se incardina el apartado recurrido. El artículo 16.3 CE reconoce la libertad religiosa y establece que “ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. Junto a este precepto debe analizarse también el artículo 27.3

CE que, al reconocer el derecho a la enseñanza, preceptúa que “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

Con carácter general, lo que de forma explícita prescribe el artículo 16.3 CE es 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.

Como bien pone de relieve el Consejo Consultivo en su Dictamen, “lo que preceptúa el texto constitucional es el carácter aconfesional del Estado, en el marco de una forma democrática de gobierno que, entre otros derechos fundamentales, reconoce la libertad religiosa (art. 16.1 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE). Como recordaba la jurisprudencia constitucional en una de sus primeras resoluciones respecto al alcance a atribuir al principio de aconfesionalidad del Estado, “el artículo 16.3 CE proclama que ninguna confesión tendrá carácter estatal e impide por ende, (...) que los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas. Al mismo tiempo, el citado precepto constitucional veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales” (STC 24/1982, FJ 5).

Por consiguiente, la separación entre el Estado y la religión, derivada del carácter aconfesional de aquel, comporta que en la escuela pública no se imparta formación religiosa. Ello es, 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.

Ello es así porque la Constitución opta, en el marco de su carácter aconfesional, por institucionalizar un compromiso del Estado con el hecho religioso, en la medida en que prescribe que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones” (art 16.3 CE). Por tanto, la Constitución muestra una especial vinculación respecto al hecho religioso arraigado en la sociedad a través de la cooperación, en especial, respecto del culto religioso Católico, pero sin excluir otras modalidades de culto o confesiones religiosas.

Prosigue el Consejo Consultivo de la Generalidad en su dictamen que como consecuencia de esta configuración constitucional del hecho religioso, el artículo 27 CE pone de relieve de forma especial el compromiso del poder público, aún siendo aconfesional, con el hecho religioso en un ámbito sectorial de la vida social como es el ejercicio del derecho a la educación (DCC).

Este compromiso de los poderes públicos se traduce en la obligación de garantizar a los padres que sus hijos reciban formación religiosa, si así lo desean los progenitores. Este es el mandato constitucional indeclinable del que son destinatarios los poderes públicos estatales, autonómicos y locales. Es un mandato con un objeto incuestionable: la formación religiosa. Pero, al mismo tiempo, es un mandato genérico que los poderes públicos están obligados a cumplir articulando los mecanismos que consideren más adecuados, dado el margen de opción que permite la Constitución.

En este sentido, 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 esta formación religiosa deba ser garantizada.

Por tanto, la configuración de la enseñanza laica en las escuelas de titularidad pública no impide ni es obstáculo para la garantía que deben ofrecer los poderes públicos del derecho que asiste a los padres a la formación religiosa que sus hijos han de recibir de acuerdo con sus convicciones.

Así pues, tanto la enseñanza laica como la formación religiosa de los alumnos son compatibles y esta compatibilidad dispone de cobertura constitucional, a través de las diversas formas de que disponen los poderes públicos que tienen potestad para organizarla, en el ejercicio de sus competencias de ordenación y gestión de la enseñanza.

Dicho en otros términos, el artículo 27 CE obliga a los poderes públicos, con carácter genérico, a garantizar el derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que vaya de acuerdo con sus convicciones, aunque el Estado sea aconfesional (art. 16.3 CE).

Pero el mandato del artículo 27 CE no se extiende, como ya se ha reiterado, a la forma a través de la cual los poderes públicos han de proporcionar la garantía de dicha formación religiosa. Por tanto, en el ámbito de la educación, los poderes públicos disponen de una habilitación constitucional para decidir la manera a través de la cual esta formación religiosa debe ser garantizada.

Es más, el carácter laico de la enseñanza en las escuelas de titularidad pública es una derivación de la aconfesionalidad del Estado, postulado por el artículo 16.3 CE, que comporta una separación entre el Estado y la Iglesia u otras confesiones, impidiendo cualquier tipo de confusión entre funciones públicas y funciones religiosas.

Ello no obsta, sin embargo, para que en el contexto en que está redactado el precepto impugnado, los padres tengan derecho a escoger la educación religiosa de sus hijos, acorde con sus convicciones, y que los poderes públicos de Cataluña tengan la obligación, en el ámbito de sus competencias, de garantizar el ejercicio efectivo de este derecho también en las escuelas de titularidad pública.

No es tampoco baladí que el artículo 21.2 contenga una remisión expresa a los principios establecidos por el artículo 37.4, con lo que se pretende evidenciar, como no podía ser de otra manera, que con su regulación ni se altera el régimen de competencias establecido ni se permite que sus previsiones puedan ser desarrolladas, aplicadas o interpretadas de manera que limiten o reduzcan los derechos fundamentales que reconocen la Constitución y los tratados y convenios internacionales ratificados por España, entre los que cabe incluir también los suscritos con la Santa Sede, de especial importancia en este ámbito.

Por consiguiente, el apartado 1 del artículo 21 propugna el establecimiento de un modelo educativo de interés público, que es garantía de pluralidad, y no fija un modelo educativo único, sino que garantiza la participación de los diversos sectores sociales implicados en el derecho a la educación.

En el apartado 2 del mismo artículo, se hacen compatibles las enseñanzas generales, que de por sí deben tener el carácter laico, con el derecho que el artículo 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.

- Artículos 37 y 38 sobre las garantías de los derechos estatutarios

Impugna la recurrente los artículos 37 y 38, referidos a las garantías de los derechos estatutarios en base a las objeciones de inconstitucionalidad siguientes:

- La pretensión de que determinados derechos declarados en los artículos 32 y 33 del Estatuto vinculen a la Administración General del Estado.
- La previsión de un Consejo de Garantías Estatutarias en el artículo 38.1, que por fuerza ha de interferirse en el sistema de garantías establecido en la Constitución en relación con los derechos fundamentales.
- La referencia a un recurso por vulneración de derechos reconocidos en el Estatuto, con carácter general, del que debe conocer el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que se interfiere en las competencias generales del Estado en materia de organización y procedimientos judiciales.

Se opone, en definitiva, la recurrente a la inclusión de un sistema de garantías respecto de los derechos que el Estatuto incorpora.

No se insistirá más en este apartado acerca de la viabilidad constitucional de que los estatutos puedan incluir en su articulado derechos y deberes que vinculen a los poderes públicos y afecten a los ciudadanos, pues ello ha quedado ya abundantemente argumentado en otros epígrafes. Conviene ahora centrarse en el sistema de garantías que ha establecido el Estatuto respecto de los derechos que incorpora y, más específicamente, en las características concretas de estas garantías.

Las garantías de estos derechos estatutarios se establecen en el capítulo IV y consisten en atribuirles carácter vinculante, respecto de los poderes públicos y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, respecto de los particulares.

Se establece una reserva de ley formal para su regulación esencial y desarrollo directo y una cláusula según la cual ninguna disposición de este título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de manera que reduzca o limite los derechos fundamentales que reconocen la Constitución y los tratados y convenios Internacionales ratificados por España.

Se atribuye también al Consejo de Garantías Estatutarias la tutela de estos derechos, mediante un control de la adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento, de los decretos ley sometidos a la convalidación de la Cámara y de los proyectos de decretos legislativos aprobados por el Gobierno, que desarrollen o incidan sobre los mismos.

Finalmente, se prevé que los actos que vulneren los derechos reconocidos son objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes.

De este sistema de garantías se desprende que todas ellas salvo si cabe la tutela judicial enunciada en el artículo 38.2, tienen por destinatario a los poderes públicos y, más en concreto, a la Generalidad de Cataluña que en la tarea de desarrollar y aplicar estos derechos se verá obligada, porque así lo establece el Estatuto, a utilizar determinadas técnicas de actuación con exclusión de otras, como en el caso de la reserva de ley, o a observar ciertos requisitos procedimentales, como es la solicitud de un dictamen preceptivo a una institución específica –el Consejo de Garantías Estatutarias- en la fase previa de elaboración del proyecto de disposición.

Se trata, por tanto, de unos mecanismos de tutela dirigidos a orientar y a limitar la actuación de los poderes públicos en aras del pluralismo, que se expresa mediante la necesaria intervención del Parlamento en la regulación por ley de

estos derechos, y en aras del asesoramiento y consulta preceptiva a una institución especializada, formada por juristas de reconocida competencia según el artículo 77.1 del Estatuto, que ha de actuar en la fase previa a la aprobación de la disposición o a la adopción de la decisión.

De poco serviría el enunciado constitucional o estatutario de unos derechos si estos no llevaran aparejados los adecuados mecanismos de garantía, protección y tutela propios de un Estado democrático y de derecho. Y en el caso concreto que nos ocupa, las garantías de los derechos estatutarios son fundamentalmente unos mecanismos de tutela procedimental dirigidos de forma primordial a orientar y limitar la actuación de los poderes públicos de Cataluña.

En el sentido expuesto, su inclusión en el Estatuto no solo es legítima en términos de constitucionalidad, sino que resulta necesaria y encomiable, en virtud de la propia naturaleza jurídica del Estatuto en su condición de norma institucional básica, que ha de regular las reglas de relación de los poderes públicos con su ciudadanía y que, en aplicación de un principio esencial del constitucionalismo democrático, ha de marcar los límites a que está sometida la actividad de los poderes públicos.

Mención aparte merece la previsión del artículo 38.2, según el cual “Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III de este título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Cataluña son objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes”.

A diferencia de los anteriores, establece este precepto una tutela judicial, cuya efectividad se difiere a “los procedimientos que establezcan las leyes”.

La redacción de este precepto, hasta el vigente contenido del artículo 38.2, ha experimentado una clara evolución debido a la voluntad de evitar la inconstitucionalidad del mismo. En una primera redacción, el apartado 2 del artículo 38 preveía la presentación de un recurso directo ante una Sala de Garantías Estatutarias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en los términos y mediante el procedimiento establecido por la LOPJ. Se creaba así una nueva sala en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, predeterminando una nueva modalidad de órgano judicial.

Según dictaminó el Consejo Consultivo, dicha previsión “altera la disponibilidad funcional del legislador estatal, porque al afectar el principio de unidad jurisdiccional como base de la organización de los tribunales, esta materia está reservada por el artículo 122.1 CE a la ley orgánica del Poder Judicial”. Y añade en su dictamen que la constitucionalidad del precepto quedaría salvada “si de su texto se suprimiera el inciso *una sala de garantías estatutarias*”.

Pues bien, esta fue la opción definitivamente adoptada por el legislador, y, por consiguiente, la eficacia de esta tutela judicial de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos queda supeditada a una eventual modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y deberá atenerse a los procedimientos que establezcan las leyes.

- Derechos de carácter económico y social y principios rectores

La impugnación del título I del Estatuto finaliza con un alegato respecto de los derechos de carácter económico y social y de los principios rectores, basado en que, según la recurrente, se formulan sin tener en cuenta las competencias del legislador estatal y que “son un compendio de proposiciones inútiles”.

Respecto al inciso entrecomillado no entrará esta representación a hacer valoraciones sobre la evidente falta de respeto hacia la legítima opción política efectuada en este caso por el legislador autonómico y estatal, pues se trataría de un debate estéril e inadecuado en sede jurídico constitucional, que es a la que siempre se ha ceñido ese Alto Tribunal.

Sirva simplemente la referencia como recordatorio de lo que ha venido reiterándose en estas alegaciones y es que el verdadero motivo del recurso han sido las batallas y discrepancias de orden político que han acompañado al proceso estatutario, más que el de la verdadera preocupación por la adecuación de la norma al marco constitucional, un marco que se ha respetado escrupulosamente en el conjunto del texto y muy especialmente en los preceptos ahora referidos.

Centrándonos en los aspectos de naturaleza jurídica es necesario señalar de entrada que el título I, relativo a derechos, deberes y principios rectores, se refiere únicamente a ámbitos relacionados con competencias de la Generalidad, sin que suponga ninguna alteración del sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido, tal y como expresamente prevé el artículo 37.4 EAC.

En este sentido, es necesario recordar que muchos de estos derechos y principios ya se encuentran recogidos en la legislación sectorial catalana, por lo que su inclusión en el texto estatutario obedece a la voluntad de elevar su rango normativo, sin ánimo de crear títulos competenciales nuevos o de usurpar espacios atribuidos a la opción del legislador estatal.

Respecto de los derechos y sin perjuicio de su configuración legal posterior en determinados casos, aquellos se perfilan como derechos subjetivos y son

primordialmente de carácter social, articulándose como límites a la actuación de los poderes públicos de Cataluña a los que vinculan.

Respecto de los principios rectores, cuyo ámbito material es substancialmente coincidente con el de los derechos, debe destacarse que la característica mas relevante de los mismos es la de ejercer un papel orientador de las políticas públicas. El Estatuto, en tanto que norma institucional básica, tiene por objeto primordial el orientar y limitar la actuación de los poderes públicos de Cataluña, en el marco de sus competencias. Por consiguiente, la existencia de un capítulo específico del Estatuto dedicado a los "Principios rectores" es un aspecto que debe valorarse positivamente en tanto que incluye elementos de orientación de la actividad de los poderes públicos autonómicos a los que estos preceptos vinculan.

Por su propia naturaleza, por razón de su ubicación en el texto estatutario y por el contenido material de su formulación los principios rectores no producen un efecto directo, sino que constituyen un mandato orientador de la actividad de los poderes públicos, a quien sí vinculan y a quien corresponde, en el marco de sus competencias hacerlos efectivos y darles la configuración legal que corresponda.

Por otra parte, los principios rectores, tal y como han estado formulados en el texto estatutario, no implican el establecimiento de un orden monolítico, incompatible con el pluralismo inherente a la sociedad democrática sin margen de maniobra para las diferentes opciones políticas que coexisten en el territorio. Más bien al contrario, han sido formuladas de forma abierta y flexible, dejando un amplio margen de opción para su concreción y permitiendo, por tanto, que las diferentes opciones o alternativas políticas puedan concretarlos y modularlos con unos perfiles propios y diferenciados en cada caso.

El objeto así mismo que el enunciado de alguno de estos principios rectores puede afectar a materias sobre las cuales el legislador estatal ostenta competencias para establecer regulaciones básicas, que podrían verse afectadas o condicionadas en el ámbito de Cataluña por las prescripciones del Estatuto. En relación a este aspecto, genéricamente planteado, es necesario hacer una serie de puntualizaciones.

En primer lugar, ninguno de los principios rectores contenidos en el Estatuto difiere de los previstos en la Constitución ni los contradice. En todo caso, por razón de los veintiocho años que separan una norma de la otra, la más reciente contiene conceptos más actualizados que los utilizados en la Constitución, pero sin contradecirla, e incorporando formulaciones hoy en día ya estandarizadas por la más reciente legislación estatal y autonómica. Hablar de medio ambiente en la actualidad equivale a introducir el concepto de “sostenibilidad” o “desarrollo sostenible”. Hablar de “protección de las familias” alude hoy a las diversas modalidades de familia que regulan las leyes, y referirse al acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación no significa innovar el ordenamiento constitucional, sino simplemente incorporar al Estatuto la referencia a una realidad que impregna nuestro tiempo.

En segundo lugar, en el enunciado de estos principios rectores se insiste reiteradamente, casi hasta la saciedad, en que los poderes públicos de Cataluña deberán promoverlos y adoptar las medidas necesarias para garantizar en plena eficacia “en el ámbito de sus competencias”, insistiendo de esta forma en que con ellos no se pretende subvertir el orden constitucional de distribución de competencias, ni usurpar ámbitos reservados al legislador estatal.

En tercer lugar, esta representación se ve en la necesidad de insistir acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto que, al margen de sus peculiaridades en el

procedimiento de elaboración y reforma, es también una norma estatal que aprueban las Cortes Generales mediante Ley orgánica y que, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, forma parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado, quien, por imperativo constitucional ex artículo 147.1 CE, los deberá reconocer y amparar. Pues bien, fruto de esta condición de norma estatal, no puede excluirse que el Estatuto 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. Es más, la propia Constitución prevé que cada Estatuto de Autonomía fije unos márgenes competenciales propios en el marco del artículo 149.1 CE, de manera que no instaura un sistema igualitario o uniforme en el reparto de atribuciones de cada poder político, sino que deja la opción abierta en este campo al legislador estatutario. Si ello es así en el ámbito de las atribuciones efectivas de carácter legislativo o ejecutivo, tanto más puede y debe serlo en el ámbito de los criterios orientadores de la actividad de los poderes públicos, como son los principios rectores. Y si el Estatuto puede limitar las atribuciones del Estado en el ámbito competencial, siempre dentro de los parámetros del artículo 149.1 CE, ¿por qué no puede hacerlo también, si este fuera el caso, en el ámbito de los principios que han de regir su actividad en Cataluña? Si el Estatuto es también norma estatal ha de poder incidir sobre el ejercicio de las competencias estatales en el territorio autonómico que aquel institucionaliza.

Por tanto, en el apartado relativo a los derechos de carácter económico y social y principios rectores, nos encontramos ante un recurso de carácter preventivo y cautelar cuya base se fundamenta en un aparente nuevo principio, desconocido en derecho comparado, que podría calificarse de “desconfianza institucional”, que al parecer consiste en recurrir el principio, aunque de por si no plantee problemas de constitucionalidad formal ni material, no fuera caso en su desarrollo legislativo posterior pudiera producirse una extralimitación o

exceso indeseado en términos de adecuación a la Constitución. Si este “principio de desconfianza institucional” llegara a arraigar en nuestro ordenamiento se haría buena la frase sarcástica del costumario popular de “ponerse la venda antes de hacerse la herida”.

3. Consideración final.

Con posterioridad a la formalización del presente recurso, se ha producido en sede parlamentaria un hecho nuevo pero relevante a los efectos que aquí nos ocupan. El pasado diecinueve de octubre, en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, se inició el debate del Proyecto de Estatuto de Andalucía, concretamente en el apartado relativo al Título de los Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas del Estatuto de Andalucía. Y en este debate se ha producido un hecho crucial como es el del consenso alcanzado entre las dos principales fuerzas políticas parlamentarias respecto a dos puntos aquí discutidos y respecto al aspecto conceptual de la procedencia que los Estatutos de Autonomía puedan contener una relación de derechos, deberes y principios rectores.

Empezando por el último de los aspectos planteados, el Diario de Sesiones del Congreso pone en evidencia lo que esta parte ha venido reiterando a lo largo de este escrito de alegaciones y es que el motivo del recurso no es la preocupación por la adecuación a la Constitución del texto estatutario, sino la inexistencia de “ofrecimientos de consenso sobre su redacción”. Por tanto, un motivo político y no de orden jurídico constitucional, que es el único que se ha de plantear ante el Tribunal Constitucional.

El portavoz del grupo parlamentario cuyo sus diputados suscriben con sus firmas el presente recurso y que con la suya encabeza la impugnación, afirma en el debate del Estatuto andaluz que es legítimo que los estatutos subrayen

“aquellos derechos sociales que haya que reforzar o desarrollar en virtud de las competencias que se asumen por el propio Estatuto de Autonomía en su ambición de querer llegar a los máximos techos competenciales de la Constitución”. Se deduce, por tanto, que según quien lo niega para Cataluña no hay en cambio obstáculo alguno para que los Estatutos de Autonomía contengan una relación de derechos, deberes y principios rectores siempre que estos no sean títulos habilitantes de nuevas competencias. Este hecho justifica la posición favorable del Grupo Popular hacia el Título Primero del Estatuto Andaluz, genéricamente considerado, por cuanto en él se establece que “los derechos y principios de este título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes” (art 13 BOCG, Congreso de los Diputados nº 246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 201).

Pues bien, se pregunta esta parte que diferencia hay entre el precepto transcrito, que ha merecido el apoyo del recurrente, con el contenido del artículo 37.4 del vigente Estatuto de Cataluña, que dice: “los derechos y principios de este Título no comporten una alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”. No hay obviamente diferencia alguna, entre ambos preceptos transcritos. Si el Estatuto de Andalucía puede contener una relación de derechos, deberes y principios rectores porque no comportan una alteración de los títulos competenciales establecidos por la Constitución, no entiende esta representación por qué tal posibilidad se le niega al Estatuto de Cataluña aunque exista una coincidencia absoluta entre uno y otro texto.

Pero mayor es el estupor de esta representación cuando se entra a analizar el contenido concreto de alguno de los preceptos que en uno y otro caso integran el Título I de los respectivos Estatutos, con especial referencia al derecho a

vivir con dignidad el proceso de la muerte y al relativo al derecho a la educación.

En el caso de Cataluña, se impugna el artículo 20.1 del Estatuto cuya dicción literal es: “Todas las personas tienen derecho a recibir un tratamiento adecuado del dolor y curas paliativas integrales y vivir con dignidad el proceso de su muerte”. En cambio, en el caso de Andalucía se vota favorablemente el también artículo 20.1, según el cual “se garantiza a todas las personas el derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte”.

Se justifica el cambio de sentido del voto afirmando que “en el caso del proceso de la muerte, en los que la Comunidad Autónoma, al tener plena competencia además sanitaria y social, puede proporcionar las medidas paliativas que hagan la enfermedad menos aflictiva o menos aflictivo el proceso de la muerte. Bienvenido sea. Es cabalmente el desarrollo de un derecho que, derivado de un derecho fundamental, “NO AFECTA EN SU REGULACION ESTATUTARIA AL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA”.

Magnífica coincidencia entre el otrora recurrente y el hoy defensor de un derecho cuyo contenido ha sido ya desarrollado por diversas legislaciones sectoriales que, dadas las manifestaciones transcritas, debería producir el efecto del desistimiento de una acción procesal contra el Estatuto de Cataluña, como ya se ha manifestado en estas alegaciones.

La sorpresa se desborda cuando esta representación da lectura al artículo 21.2 del Estatuto de Andalucía cuyo tenor literal es el siguiente: “la enseñanza pública es laica, sin perjuicio del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones”.

Respecto de este artículo, el otrora recurrente y en el caso del Estatuto de Andalucía ahora defensor de la educación pública laica, afirma: "... en cuanto que la Comunidad Autónoma es competente para el desarrollo del impulso y toda la competencia derivada de la enseñanza pública y no puede por menos que recibir y garantizar en el ejercicio de esas competencias los derechos fundamentales que, como consecuencia del derecho fundamental a la educación, establece la Constitución Española, de tal manera que, en efecto, los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía garanticen el derecho que asiste a sus padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones" (DSCG de 19 de octubre de 2006, pág. 22).

Pues bien, el precepto transcrito del Estatuto Andaluz merece un juicio favorable cuando el texto del Estatuto de Cataluña, en su artículo 21.2 establece: "Las madres y los padres tienen garantizado, de acuerdo con los principios establecidos por el artículo 37.4, el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza es laica". Cuanto menos el cambio de actitud sorprende en tan breve lapso de tiempo, pues se escapa a esta representación apreciar las diferencias formales o materiales que separan uno y otro texto.

VII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO II "DE LAS INSTITUCIONES".

- Artículo 71. 1 y la disposición adicional sexta.

Una vez más los recurrentes confunden su modelo político, coherente y omnicompreensivo de organización estatal, más cercano a la desconcentración y descentralización administrativa que al del estado de las autonomías —opción

perfectamente válida política y constitucionalmente, que respetamos pero no compartimos—, para después hacer un salto lógico ilegítimo al querer imponer tal modelo como el único compatible con la Constitución, y tachar a los demás de inconstitucionales. La Constitución permite al Estado, para ejercer sus competencias, organizar su propia Administración periférica; sin embargo no le fuerza a mantener una administración propia a todos los niveles ni en todas las áreas. La posibilidad de una administración ordinaria general se ha propuesto desde muy diversas instancias para hacer más eficaz, rápida y directa la respuesta de las administraciones a las demandas y derechos de los ciudadanos. Las razones que llevaron al legislador autonómico a proponer el actual artículo 71 son muy diferentes de las que fabulan los recurrentes y figuran en las memorias con que el Instituto de Estudios Autonómicos acompañó sus propuestas técnicas. En síntesis son las siguientes:

Desde la aprobación de la Constitución y del Estatuto, nuestro modelo de organización territorial se ha ido decantando hacia un sistema de reparto de las responsabilidades administrativas especialmente complejo. En la actualidad las responsabilidades están fragmentadas entre diversos niveles de gobierno y administración, de forma que sobre el territorio de Cataluña actúan la Administración central y periférica del Estado, la Administración de la Generalidad y el conjunto de entes locales territoriales (municipios, comarcas y provincias), además de buen número de otras administraciones de carácter instrumental o corporativo y de un número igualmente importante de entes públicos dotados de personalidad jurídica, creados al servicio de la cooperación entre las diversas administraciones del territorio. Entre otras consecuencias negativas, tal complejidad administrativa favorece el planteamiento de conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas, abona la duplicidad de estructuras y el incremento del gasto y conduce hacia una intensa fragmentación de las responsabilidades públicas que dificulta enormemente determinar la Administración competente en cada caso, con los problemas que eso comporta tanto bajo el punto de vista práctico (dificultades de los ciudadanos para saber a qué Administración se tienen que dirigir), como desde el principio democrático (dilución de las responsabilidades políticas). La solución puede abordarse con la

reforma de los Estatutos puesto que, por una parte, la Constitución no concreta el régimen jurídico aplicable a las competencias de ejecución, hecho que denota la existencia de diversas opciones y abre la puerta a la concreción de aquel régimen por vía estatutaria. Por otra, el marco constitucional y estatutario permiten una lectura mucho más favorable a la simplificación de las estructuras administrativas y, dado que la Administración de la Generalidad constituye la Administración principal dentro de Cataluña, el Estatuto únicamente pretende utilizar el margen que ofrece la Constitución para caminar hacia la configuración de la Administración de la Generalidad como administración ordinaria de Cataluña, es decir, como la Administración que, junto a los entes locales y sin perjuicio de sus competencias, concentre el resto de facultades ejecutivas, tanto las propias de la Generalidad como las atribuidas inicialmente al Estado, sin perjuicio de que éste mantenga la ejecución de las que considere imprescindibles o necesarias por exigir una ejecución completamente uniforme en todo el ámbito estatal. Finalmente, no puede dejar de constatarse que una de las consecuencias más visibles de la constitución de las comunidades autónomas fue el surgimiento de un nuevo nivel de administración entre la Administración del Estado y las administraciones locales. Las responsabilidades asumidas por estos nuevos aparatos burocráticos llevaron a muchos a pensar que la Administración del Estado reduciría parejamente la dimensión de sus órganos centrales y periféricos a medida que avanzase el proceso de traspasos de bienes y servicios. Sin embargo, como es bien sabido, la evolución de la Administración estatal no ha seguido esta dirección sino más bien la contraria, sigue manteniendo amplias estructuras ministeriales en sectores fundamentalmente confiados a las comunidades autónomas (cultura, enseñanza o sanidad), así como una organización periférica más poblada de lo deseable.

El campo abierto al Estatuto para favorecer la racionalización y la simplificación de les estructuras estatales no es demasiado grande, ya que se trata de decisiones que, si no figuran explícitamente en la Constitución, como es el caso, corresponde promover

a las instituciones estatales competentes, que deberían contribuir a que la Administración asumiera la necesaria *cultura autonómica*.

El Parlamento de Cataluña, al enviar su propuesta a la Cortes Generales, pretendía abrir un nuevo modelo de relación, perfectamente encajable en la Constitución, más aún, más coherente con el estado de las autonomías. El controvertido artículo 71.1 sólo dice que “*La Administración de la Generalitat [...] tiene 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*”. La mención de la administración local no busca el efecto perverso —exclusión de la administración estatal— que recelan los recurrentes, sino reiterar su garantía no sólo constitucional sino también estatutaria y el reconocimiento de la administración local, más próxima también al ciudadano y con menores mecanismos de reacción ante una eventual invasión de sus competencias. Por lo demás, el concepto de “*administración ordinaria*” en ningún caso equivale *per se* a “*administración excluyente*” ni tampoco a “*única*”, sino a la administración que actúa comúnmente o de modo más usual, y nadie puede negar que éstas son la de la Generalidad en todo el territorio de Cataluña y las de los entes locales en el ámbito de su territorio.

Dejemos hablar directamente, sin manipular como hacen los recurrentes, al Consejo Consultivo, puesto que compartimos su lectura constitucional: “*El problema al que hacemos referencia es fruto de la relación que se puede establecer entre el concepto de administración ordinaria y el valor que se ha dado en ocasiones al concepto de administración única, como sistema de distribución de funciones ejecutivas, según el cual en el territorio de Cataluña la única administración posible es la de la Generalidad de Cataluña. Si éste último fuera el sentido de la expresión «administración ordinaria», los preceptos mencionados se tendrían que considerar inconstitucionales. La razón de esta declaración de inconstitucionalidad se fundamentaría en el hecho de que el constituyente no estableció un modelo de «federalismo de ejecución», según el cual el ejercicio de todas las funciones*

ejecutivas en el territorio de una comunidad autónoma corresponde a su administración, sin que pudiera existir una administración periférica estatal.

Por contra, la Constitución reconoce al Estado competencias ejecutivas que, en su caso, podrá ejercer de forma desconcentrada, sin que el Estatuto pueda imponer un modelo diferente de ejercicio territorial de estas competencias, ya que la decisión sobre la forma de su prestación territorial corresponde al Estado....

*Ahora bien, estos dos preceptos se limitan a afirmar que cuando la Generalidad ejerce funciones ejecutivas, que en principio corresponden al Estado («**de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes**», Art. 69.1, o: «**después de que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda**», disposición adicional undécima), —los preceptos se citan en el Dictamen, no podía ser de otra manera, según la numeración de la propuesta legislativa que dictaminó— se considerará que la Administración de la Generalidad de Cataluña tiene la condición de administración estatal ordinaria. **La expresión administración ordinaria se limita a identificar los supuestos en los que la Administración de la Generalidad 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 Generalidad el ejercicio de sus funciones ejecutivas. Pero **este proceso de transferencia o delegación no se impone** y, además, se hace expresa reserva de las competencias ejecutivas que por su parte puedan corresponder a la Administración Local. Es necesario concluir que el artículo 69.1 y la disposición adicional undécima de la Propuesta de Reforma, interpretados en el sentido antes expuesto, son conformes a la Constitución“. (Dict. cit., IV, 2)*

La redacción sibilina de la **disposición adicional sexta** del propio Estatuto, “La 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” —que también impugnan los recurrentes— sólo la ven sus ojos maliciosos y refleja su recelo frente a las autonomías fuertes. Dicha disposición,

cuando habla de la Administración de la Generalidad como ordinaria del Estado en Cataluña, lo único que hace es recoger la posibilidad, futura e hipotética, de que se produzcan transferencias de competencias ejecutivas del Estado. El Estatuto no impone tal configuración en este momento; serán leyes del Estado, con la plenitud de sus competencias, las que configuren el sistema de su organización. Si alguna vez llegaran a producirse las subsiguientes transferencias, provendrían no de una norma que el legislador catalán impusiera al Estado; sino que sería, si así conviniera, el propio legislador estatal quien acordaría cuándo y cómo tuviera por conveniente constituir su administración según un modelo —diferente al imperante durante dos siglos y medio, pero ni gratuito, ni suicida—, que por lo demás ha mostrado su eficacia en otros lares; mientras tal cosa no ocurra, la administración periférica del Estado queda indemne y, si ocurre, quedará como establezca el legislador estatal.

Cataluña no impone tal modelo en el Estatuto, no llega a ser siquiera un mandato al legislador; sólo señala un camino que incrementaría la confianza y lealtad de Cataluña hacia el Estado central y la de éste hacia aquélla. Principios de eficacia, eficiencia, economía, control y buen uso de los recursos públicos, proximidad al administrado, subsidiariedad, aconsejan a autores rigurosos a proponer tal modelo, que ha llevado a líderes políticos autonómicos a crear opinión y proponer alternativas en tal sentido. La posición política de los recurrentes puede obligarles a estar atentos cuando se tramiten las correspondientes iniciativas legislativas de desarrollo para intentar modificarlas de acuerdo con su sistema ideológico, ajustarlas a la Constitución y mejorarlas, si fuera preciso; e incluso, finalmente, traerlas a la alta Corte. Una lectura recelosa, sesgada y llena de sospechas infundadas del precepto estatutario no puede, sin embargo, fundamentar ninguna declaración de inconstitucionalidad.

- Artículo 71. 6.

Los recurrentes también consideran contrario a la Constitución el artículo 71.6, que reconoce amplias facultades a la Generalidad para regular por Ley la organización de su propia administración , por considerarlo contrario a las competencias que el Estado tiene reconocidas ex artículo 149.1.18 de la Constitución.

Sin perjuicio de lo que después se diga sobre el alcance de la competencia del Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas al defender la constitucionalidad del artículo 150, baste ahora sostener que la capacidad de la Generalidad 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, como pretenden los recurrentes, sino que puede incluir una potestad que le habilite para definir las estructuras administrativas y los instrumentos de actuación inherentes, como poder público que es.

Del principio de autonomía se derivar la capacidad de la Generalidad 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. Todo ello sin perjuicio del reconocimiento de la competencia estatal para asegurar el tratamiento común de los administrados respecto a las administraciones públicas que el apartado 6 del artículo presupone y no ignora.

- Artículo 76 apartados 1, 2, y 4. El Consejo de Garantías Estatutarias.

La regulación estatutaria no *"entra en colisión con la reserva que el artículo 161 de la Constitución realiza en favor del Tribunal Constitucional respecto del control de la constitucionalidad de las **normas con fuerza de Ley** emanadas tanto de las Cortes Generales como de los Parlamentos Autonómicos"* ni produce ninguna contradicción

como profetizan los recurrentes. Sólo los empecinamientos ideológicos de confundir reforma estatutaria con reforma de la Constitución; iniciativa legislativa o propuesta de norma con ley; tramitación o fase con resultado y texto final —hacemos gracia de reproducir los Autos del alto Tribunal relativos a la admisión a trámite por la Mesa del Congreso de la propuesta de reforma del estatuto catalán, por la consideración y estima personal que nos merece alguno de los recurrentes— pueden llevar a prohijar lecturas de las normas tan confusas. Sin embargo, el texto es tan simple y transparente que hasta puede entenderlo un profano. El artículo 76, en los dos apartados que es preciso traer a colación, dicen literalmente: "2. *El Consejo de Garantías Estatutarias puede dictaminar, **en los términos que establezca la ley...***"; "4. *Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante 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*".

Nada que ver lo que dice el Estatuto con lo que leen los recurrentes: en primer lugar, temporal que no lógico, falta el desarrollo legislativo del Consejo de Garantías Estatutarias para determinar los dictámenes de éste y su alcance respecto al legislador. Sobre todo y más importante, un proyecto o una proposición de ley no es una ley ni una norma con fuerza de ley; el dictamen del consejo sobre el dictamen de la comisión legislativa es 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 rompe el monopolio del Tribunal como juez de la constitucionalidad.

Al margen de la resonancia, el trasplante o la fusión de nombres con alguno de la tradición jurídica de la República —el recuerdo de ésta no es nefando para esta parte, y muchas de sus construcciones institucionales y legislativas, tras un atento estudio, nos merecen un gran respeto—, una lectura atenta del precepto permite otra interpretación, que es por lo demás la que pretende el legislador estatal. El Consejo de Garantías Estatutarias no es "*remedo*" alguno del Tribunal Constitucional; es una

institución admonitoria y cautelar, cuya creación se propuso desde Cataluña en la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, precisamente para evitar, o cuanto menos atemperar, conflictos como los que, en tiempos de la Segunda República, se produjeron por el rechazo del Gobierno de la Generalidad de decisiones del Tribunal de Garantías Constitucionales y para depurar al máximo la constitucionalidad del desarrollo del texto estatutario por el legislador catalán.

Los dictámenes y resoluciones del Consejo habitualmente no son vinculantes sino disponibles para el legislador autonómico. El hecho de que, con la reforma estatutaria, vinculen en el futuro al legislador cuando se refieran al desarrollo de los derechos de la persona, no es más que el *self-restraint* del legislador catalán, con el que quiere manifestar el máximo respeto que las leyes del Parlamento quieren tener no sólo a los derechos de la persona, sino también a la consagración constitucional, a la configuración y desarrollo por las leyes orgánicas del Estado, y, en la medida que cupiere y fuere constitucionalmente legítimo, a su desarrollo por el legislador autonómico, intentando evitar que una acción legislativa apresurada o poco cuidadosa pudiera limitar los derechos de la ciudadanía, si inadvertidamente ocurriera. Esta actuación ancillar de protección, garantía y desarrollo de los derechos, regla de oro para el legislador y el juez constitucional, no es óbice ni restringe ningún procedimiento ante el Tribunal Constitucional, no condiciona ninguno de sus pronunciamientos; del mismo modo que, en el pasado, muchos de los pronunciamientos del Consejo Consultivo han eliminado vicios o defectos de constitucionalidad de la legislación catalana. En el supuesto que nos ocupa, el legislador estatutario, pretende garantizar la adecuación constitucional de la legislación autonómica sobre derechos con los máximos medios y cribas posibles. Es sobrero decirlo, pero caeremos en la redundancia en aras de postular la constitucionalidad del artículo impugnado: con la Constitución vigente, los pronunciamientos eficaces, definitivos sobre la constitucionalidad de las leyes del parlamento catalán, han correspondido, corresponden y corresponderán al Tribunal Constitucional; si coincide en sus fundamentos y fallos con las admoniciones del

Consejo de Garantías Estatutarias —como estadísticamente ha sido lo más frecuente—, miel sobre hojuelas; si divergen, aunque quepa el disenso académico, razonado y razonable, la única institución decisoria, definitiva, suprema y acatable será el Tribunal Constitucional. Si a pesar de la intervención del Consejo, el Tribunal Constitucional considera inconstitucional una norma aprobada por el Parlamento, prevalecerá el criterio de aquél; si, por el contrario, el alto Tribunal reputa constitucional un precepto idéntico a uno que el Consejo consideró inconstitucional —no podrá ser el mismo, porque en teoría habrá desaparecido de la ley aprobada—, el Reglamento del Parlamento dispone de procedimientos parlamentarios suficientes para reformar las leyes, si así lo quisiera.

No vemos tampoco por ningún lado el "*conflicto de legitimidades*" que anuncian los recurrentes. El conflicto entre legitimidades constitucionales se ha dado, de manera poco edificante, entre otras instancias jurisdiccionales; pero resulta imposible entre el Consejo de Garantías Estatutarias y el Tribunal Constitucional. Hemos asistido a un enriquecedor proceso de retroalimentación entre ambas instituciones, una suprema y decisoria, otra admonitoria; el análisis sosegado, ponderado, técnico y racional de las leyes por dos instancias jurídicas no puede perturbar nunca el diálogo, la riqueza de la fundamentación jurídica, la calidad de las normas y, menos aún, los derechos de las personas.

- Artículo 78. El Síndic de Greuges. Funciones y relaciones con otras instituciones análogas.

La impugnación se refiere a la expresión "*con carácter exclusivo*" que aparece en el apartado 1 del art. 78. Los recurrentes sostienen que con ella "*se excluye la actuación del Defensor del Pueblo respecto a la Administración de la Generalidad y se vulnera abiertamente el Art. 54 CE que confiere al Defensor del Pueblo una supervisión de todas las Administraciones, incluidas las autonómicas*"; añaden después que tal inconstitucionalidad "*fue ya puesta de manifiesto por el Dictamen del Consejo*

Consultivo de la Generalidad de Cataluña que, tras un breve y más que suficiente razonamiento, terminaba: «Hay que concluir, pues, que la expresión ‘con carácter exclusivo’ contenida en el Art. 75.3 es inconstitucional». Sirve este dato para poner de manifiesto que, además, el precepto se ha incluido pese a constar con certeza su inconstitucionalidad.” Parece mentira que algunos recurrentes, personas de reconocido señorío y elegancia, hayan dado apoyo a semejante patraña, a no ser que firmaran con pluma de ganso.

Vayamos por partes: evolución del precepto estatutario en las diversas fases de su tramitación y posición del Consejo Consultivo respecto al primer texto. El precepto que el Consejo Consultivo de la Generalidad considerara inconstitucional tenía una redacción muy diferente de la propuesta por el Parlamento de Cataluña a las Cortes Generales; tal redacción, ciertamente confusa y ambigua, podía dar a entender que la exclusividad de la intervención del *Síndic de Greuges* excluía la del Defensor del Pueblo, incluso frente a la administración del Estado en Cataluña, posibilidad que fue tachada de inconstitucional por el Consejo Consultivo.

A raíz del dictamen del Consejo Consultivo el Parlamento de Cataluña acogiendo sus advertencias, enmendó su propuesta y el nuevo redactado limitaba y centraba la exclusividad de la intervención del *Síndic* al ámbito de la Generalidad, que solamente podría actuar frente a la administración del Estado en base a acuerdos de cooperación con el Defensor del Pueblo.

El texto remitido a las Cortes Generales decía en su art. 75.1: “*El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa con carácter exclusivo la actividad de la Administración de la Generalidad, la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las personas con un*

vínculo contractual con las administraciones públicas. Asimismo, supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma. También puede extender su control a la Administración del Estado en Cataluña, en los términos que establezcan los acuerdos de cooperación con el Defensor del Pueblo".

Finalmente, el texto acordado con la delegación del Parlamento y aprobado por las Cortes Generales, mantiene la redacción en lo que se refiere a la exclusividad de la intervención del *Síndic*, y sólo alude a la colaboración de éste con el Defensor, sin explicitar la forma jurídica que debe regularla (art. 78.1)

Analicemos ahora la exclusividad de la intervención del *Síndic* respecto al ámbito de la Generalidad, que también cuestionan los recurrentes.

La lectura conjunta de la Constitución, art. 54 y del Estatuto permite sostener que la palabra "exclusiva" en la que se concentran los recurrentes no atenta contra la Constitución, puesto que el citado artículo 54 no puede ser interpretado de forma aislada sino de acuerdo con el resto de preceptos y principios constitucionales, en una obligada interpretación sistemática. En consecuencia, debe tenerse en cuenta, también respecto a esta cuestión, el principio de autonomía reconocido en el artículo 2 CE.

La insistencia de los recurrentes en ignorarlo o interpretarlo restrictivamente fuerza y excusa nuestra reiteración. El estado de las autonomías se basa en el principio dispositivo; sin embargo, en el momento de aprobarse la Constitución se desconocía, a nivel jurídico-formal, cuántas comunidades autónomas acabarían conformándolo. Por esto, cuando el constituyente CE establece un alto comisionado de las Cortes Generales, lo hace sin ceñirlo a una administración determinada. El desarrollo posterior del título VIII CE, la creación de las comunidades autónomas y la regulación

de sus instituciones de autogobierno obligan a interpretar sistemática y autónomamente la institución del Defensor en el marco de la nueva realidad constitucional.

Si Cataluña tiene competencia exclusiva para desarrollar sus instituciones de autogobierno y su Estatuto crea el *Síndic de Greuges*, la articulación competencial entre el Defensor y el *Síndic* debe estar presidida por el principio autonómico, como sucede con otras instituciones autonómicas.

El artículo 54 de la Constitución 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 y la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de instituciones de autogobierno determina 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 especifica a cuál se refiere, pero puesto que se hace en singular puede 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 está en la Constitución, pero sí que está en la *Ley orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo*; lo que el Estatuto contradice es el artículo 12 de la ley orgánica, no el 54 de la Constitución. Aquella establece un ámbito universal de competencias y configura de forma muy amplia el ámbito objetivo de actuación del Defensor del Pueblo al incluir también en él la administración autonómica, inclusión que conlleva una situación completamente anómala en un Estado descentralizado, con la concurrencia de competencias de la institución estatal y la autonómica y la subsiguiente duplicidad de actuaciones y confusión en la ciudadanía (como ha sucedido en diversas ocasiones, por ejemplo respecto al control de la administración penitenciaria). Sin embargo la opción del

legislador orgánico no puede convertirse en parámetro de constitucionalidad del texto estatutario. Las alegaciones de inconstitucionalidad cuando versan sobre un texto estatutario deben venir referidas sólo a preceptos de la Constitución, como ya ha manifestado el alto Tribunal, STC 157/1988.

A pesar de lo que establece el art. 78.1 del Estatuto respecto al ámbito exclusivo reservado al *Síndic de Greuges*, tal exclusividad no es total; la exclusividad se refiere fundamentalmente a la inspección de oficio de la administración autonómica, a la tramitación de las quejas sobre ella recibidas y a las memorias a presentar ante el Parlamento. Hay dos ámbitos de competencia de la Generalidad en los que el Defensor del Pueblo es el único que puede actuar en defensa y protección de los derechos constitucionales, sin que quepa intervención alguna del *Síndic de Greuges* que no sea ancillar, de sugerencia o de colaboración: por una parte, promover recursos de inconstitucionalidad si considerara que alguna ley del parlamento catalán resultase contraria a la Constitución (art. 32 LOTC); y por otra recursos de amparo si alguna actuación de la administración autonómica conculcara los derechos fundamentales (art 46.1 LOTC); eso se deduce de la lectura sistemática de la legislación vigente. A pesar de ser sobrero y quizás redundante, se reconoce y manifiesta explícitamente para evitar suspicacias.

Ya hemos justificado anteriormente que el Estatuto de autonomía de Cataluña, ley orgánica de carácter especial, desde la competencia exclusiva de la Generalidad en materia institucional, de acuerdo con la Constitución, puede excepcionar de lo normado en la Ley del Defensor y establecer el estatuto y funciones del *Síndic de Greuges*, institución homóloga y no subordinada, y excepcionar la competencia del Defensor para la supervisión de la administración de la Generalidad; no podría hacerlo, sin embargo y en eso sí que estamos de acuerdo con los recurrentes, una ley autonómica; el Estatuto es, empero, una ley estatal y la norma básica de la Comunidad Autónoma, realidad que olvidan continuamente los recurrentes hasta causar fatiga.

Tres argumentos colaterales: la relación con el Parlamento madre. Uno de los elementos que definen la institución del *ombudsman* es su relación con el Parlamento que lo elige y lo cobija. El Defensor del Pueblo es el "*alto comisionado de las Cortes Generales [...] designado por éstas [...] dando cuenta a las Cortes Generales*". Igualmente el *Síndic de Greuges* es un comisionado del Parlamento de Cataluña y a él corresponde informar en y al Parlamento catalán de la actuación de la administración de la Generalidad, desde su prisma de la defensa de los derechos.

¿Cómo, cuándo y qué manera se ha dirigido hasta el presente el Defensor del Pueblo al Parlamento de Cataluña? ¿Qué medios legales, qué procedimientos parlamentarios puede o podrá utilizar?

Segunda: magistratura de persuasión y principio de colaboración. Una de las definiciones más hermosas de la institución del *ombudsman* es la que la define como una magistratura de persuasión y de equidad. La función del *ombudsman* no es decisoria, sino admonitoria; no zanja sino que sugiere, y recomienda; no sanciona, reconviene; ni es un tribunal ni una autoridad administrativa; su función es vicaria, ancillar, no final; es imprescindible su *auctoritas*, mientras que sólo tiene *potestas* procedimental, que no final. Se está ante magistraturas de persuasión, que tienen su apoyo en la bondad equitativa de sus razones jurídicas, la independencia política de sus posiciones y el seguimiento incansable de las reglas de oro de la protección de los derechos; no son magistraturas decisorias, ordenadas jerárquicamente.

La grandeza de la institución está en su debilidad: sólo sirve a las personas, no a los súbditos; su fuerza es la fuerza de sus razones; la fundamentación de su respeto es su *self-restraint*. No vemos entonces en qué han de competir dos magistraturas republicanas y cívicas, si entienden adecuadamente sus funciones. Aún discrepando en sus juicios o advertencias, pueden hacer avanzar la defensa del derecho de las personas, tan lleno de matices, de sensibilidades, de retrocesos, tan circunstanciado

y contextual: los derechos de la persona y del ciudadano son universales en su definición, personales en su aplicación.

La colaboración es imprescindible entre ambas instituciones; ambas saben que la competencia puede degradar la *auctoritas* de su razonar, politizar la institución del mínimo común denominador de las libres opciones personales, capitidismuir el máximo común múltiplo de la defensa de los derechos. El Defensor, de acuerdo con la legislación vigente, es el único que podrá promover las actuaciones que la legislación estatal central le atribuya en exclusiva, y que en ningún caso puede disminuirle la estatal periférica: el promover recursos de inconstitucionalidad y de amparo, como ya hemos dicho.

Lo reiteramos: la colaboración entre Defensor y *Síndic* es imprescindible; sin el primero, el segundo no podrá llegar nunca al Tribunal Constitucional, instrumento procesal fundamental para defender los derechos de la persona y para promover el amparo, que lamentablemente en más de una ocasión seguirá siendo imprescindible; sin el segundo, el primero no verá reconocida su función al servicio de la ciudadanía global. El Estatuto reconoce y exige esa colaboración, huyendo sin embargo de exigirla bajo una figura jurídica concreta, dejando al amplísimo margen de libertad institucional que les reconoce que la establezcan de la manera más vicaria posible.

Tercera: el derecho y la práctica comparados. Un mero apunte, pues el derecho comparado no es autoridad constitucional, aunque bien podría serlo del común sentir: a quien tenga ojos para ver y vea le basta con mirar sin pre-juicios: en estados compuestos, donde coexisten instituciones de *ombudsman* a nivel federal o estatal con las de ámbito estadual y regional, su articulación competencial está regulada en los términos de exclusividad que propugna el Estatuto en su artículo 78.1. A mayor abundamiento, el Defensor del Pueblo Europeo (art. 195.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), tiene limitada su actuación a las instituciones europeas y no a las de los estados miembros, a las de los entes subcentrales de éstos, ni a las de las entidades locales.

Finalmente, la economía de la acción pública: sinnúmero de argumentos de eficacia, proximidad y subsidiariedad permiten mantener que la exclusividad, en el sentido que se ha fundamentado, es constitucional.

- Artículo 80. Funciones y relaciones de la Sindicatura de Cuentas con el Tribunal de Cuentas.

El Estatuto no niega al Tribunal de Cuentas ningún derecho ni competencia de los que la Constitución le reconoce; la redacción es paralela a la del Síndic de Greuges, sin predicar su carácter de exclusividad, porque no estamos ante una magistratura de persuasión. Cuando el Estatuto dice que la Sindicatura de Cuentas es “*el órgano fiscalizador externo*” no está diciendo con ello que sea el único, de lo contrario chocaría de modo flagrante con el art.153.d) de la Constitución; tan solo califica a la Sindicatura de Cuentas de órgano fiscalizador, sin excluir a otros, que también lo son. El Estatuto se limita a definir el ámbito de actuación y las funciones que corresponden al órgano estatutario; no resulta imprescindible que el Estatuto reconozca de forma expresa al Tribunal de Cuentas, puesto que ya se desprende del texto constitucional. La jurisprudencia constitucional, a su vez, SSTC 187/1988, y 18/1991, admitió el carácter concurrente y compatible de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas y de los órganos de fiscalización externa previstos en los estatutos de autonomía. Tampoco, en la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* se prevé de forma expresa la concurrencia de funciones de la *Sindicatura de Comptes* con el Tribunal de Cuentas (artículo 44 por el que se reforma el artículo 39), y esto no ha comportado para nadie duda alguna de constitucionalidad.

Los “sin perjuicio”, de los que el estatuto anterior iba trufado y lleno, dejaron un amargo regusto en el legislador autonómico porque el sin perjuicio ha comportado un perjuicio y una laminación de competencias que, según nuestra interpretación, el

Estatuto consagraba. El alto Tribunal no acostumbró a cerrar la puerta a interpretaciones restrictivas, como quizás vanamente esperábamos, sino que simplemente señaló que una lectura, una regulación concreta, era posible y constitucional, sin perjuicio de que otra diferente también lo fuera.

Por lo demás no explicitarlo ni reiterarlo en el Estatuto no significa que el legislador estatal central, al aprobar su reforma, ni el legislador estatal periférico, al desarrollarlo en su caso, ignoren, desconozcan u olviden que la Sindicatura de Cuentas existe y desarrolla su actividad institucional, *"sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 136 y en el apartado d) del Art. 153 de la Constitución"*.

El apartado 3 establece que *"La Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer sus relaciones de cooperación mediante convenio. En este convenio deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable"*, esta regulación no niega que el enjuiciamiento corresponda en exclusiva al Tribunal de Cuentas, como consagran las SSTC 18/1991 y 181/1987, ni justifica una interpretación tan recelosa y centripeta del apartado; por el contrario, la lectura constitucional, sin prejuicios, parte del respeto al principio autonómico y de la confianza en la buena fe constitucional.

Dos son las funciones que el artículo 136 de la Carta magna atribuye al Tribunal de Cuentas: la función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público, que es compatible con la que realiza la Sindicatura de Cuentas, y la función de enjuiciamiento de responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo caudales o efectos públicos. Respecto a esta función de enjuiciamiento, que tiene carácter jurisdiccional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña se limita a prever la participación de la Sindicatura de Cuentas en los términos que se determinen a través de convenio. La jurisprudencia constitucional había establecido en un momento anterior que la función jurisdiccional correspondía con carácter exclusivo al Tribunal de Cuentas, pero basada su razonamiento jurídico en la falta de una previsión estatutaria que permitiera compatibilizar la función de

enjuiciamiento contable con la del Tribunal de Cuentas, que goza de garantía constitucional . Sin embargo el propio Tribunal reconoció de forma implícita a *contrario* tal posibilidad respecto a las competencias de la Sindicatura de Cuenta en el Estatuto de Autonomía catalán de 1979, cuando advirtió que *“Tampoco existe en el Estatuto de Autonomía Catalán una atribución concreta a la Sindicatura de Cuentas de la función de enjuiciamiento contable ni, a diferencia de los que ocurre en algún precepto estatuario (art. 18 de la LORAFNA), se prevé en él la participación alguna del órgano autonómico en la realización de tal función propia del Tribunal de Cuentas.”* (FJ 3 STC 187/1988)

Aun admitiendo la peculiar naturaleza de la LORAFNA en relación con las demás normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, esto no puede llevarnos a negar que también el Estatuto Catalán puede reconocer, sin contravenir el texto constitucional, una participación de la Sindicatura de Cuentas en las funciones de enjuiciamiento atribuidas al Tribunal de Cuentas y tal es precisamente la opción del legislador estatuyente.

Por lo demás, desde el momento que coexisten dos instituciones con ámbitos de actuación a veces próximos, a veces coincidentes, parece no sólo legítimo, sino también conveniente y necesario que coordinen sus actuaciones, que no las dupliquen, que las hagan eficaces, que los limitados recursos se destinen a promover una única acción completa y eficiente, antes que varias duplicadas, reiterativas y cojas. La seguridad jurídica, la garantía y el respeto a las competencias exclusivas y propias, la eficacia de la cooperación recomiendan que tales acuerdos se plasmen en convenios.

Los recurrentes son consecuentes con la argumentación que vienen reiterando en cada ocasión, respecto a la reserva constitucional de ley orgánica para regular determinadas instituciones. Como hemos venido sosteniendo desde el principio, tal reserva, que reconocemos, no es absoluta ni omnicomprendiva, ni desde los

preceptos constitucionales ni desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Los Estatutos de Autonomía, dada la función constitucional que les encomienda el ordenamiento, pueden regular aspectos parciales y particulares para garantizar la cooperación y coordinación imprescindibles entre instituciones análogas en el Estado central y el autonómico. Sólo eso hace el apartado 3 del artículo 80.

- Artículo 82.- Consejo Audiovisual de Cataluña

Los vicios de inconstitucionalidad esgrimidos con apoyo en el artículo 52 relativo a los Medios de Comunicación Social, que fundamentan la impugnación de los recurrente sobre este artículo, ya han sido desmontados, por tanto es ocioso reiterarlos.

Como ocioso es también reiterar que el artículo 82 no dice nada de lo que leen los recurrentes: *“El Consejo Audiovisual de Cataluña es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con plena independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. **Una ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación**”*.

El artículo 82 del Estatuto solamente determina la naturaleza jurídica de la institución y establece un marco genérico para su actuación; no predetermina sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual, ni tampoco establece las potestades de que dispone. Puesto que el artículo remite a una ley la regulación de los ámbitos específicos de actuación del CAC, el precepto estatutario no comporta la vulneración de ningún derecho constitucional.

La Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual de Cataluña, aprobada por el Parlamento de Cataluña el pasado 20 de diciembre de 2005, antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía, fue recurrida el 3 de abril de 2006 ante el Tribunal Constitucional por 50 diputados integrantes del Grupo Parlamentario Popular en el

Congreso (RI núm. 3766/2006, en tramitación ante el alto Tribunal). Es fácil caer en la tentación de atribuir a la norma estatutaria madre, los hipotéticos vicios de la ley autonómica que la desarrolla; sin embargo este proceder no es legítimo, ni serio. Los recurrentes son consecuentes con su lectura, restrictiva y antiautonomista, de la Constitución; sin embargo no es legítimo —*sed nunc non erat his locus*—inferir de la hipotética inconstitucionalidad de una norma de desarrollo la inconstitucionalidad de la norma base, sin aportar argumentos constitucionales y descalificarla sólo desde opciones políticas y lecturas ideológicas. La ley de desarrollo tal vez pudiera llegar a desbordar el marco constitucional o las competencias de la Generalidad; lo que es palmario es que una previsión estatutaria tan genérica, no desborda el marco constitucional.

Los recurrentes afirman que el control parlamentario de los medios de comunicación sólo puede admitirse respecto de los medios de comunicación de titularidad pública y estiman que ese control en Cataluña se lleva a cabo a través del CAC, a pesar de que el Estatuto no establece una vinculación entre CAC y Parlamento. Nueva confusión : es cierto que el artículo 20.3 de la Constitución establece que debe regularse por ley el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado, y también de las Comunidades Autónomas, para garantizar el derecho a la información a los distintos grupos sociales y políticos significativos, y así también lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, STC 86/1982; sin embargo no debe confundirse el control parlamentario con la previsión estatutaria de una autoridad independiente en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual. El CAC no se configura ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni tampoco en las leyes que lo regulan, como órgano parlamentario de control.

En el ámbito de sus competencias, la Generalidad aprobó *la Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable*, y creó el Consejo Audiovisual de Cataluña, regulado a su vez por *Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo de Audiovisual de Cataluña*. La legislación de la Generalidad

primeramente configuró al Consejo del Audiovisual como un órgano asesor del Gobierno de la Generalidad en las funciones de desarrollo legislativo y ejecución en materia audiovisual para velar por la objetividad y la transparencia de la programación audiovisual; pese a su carácter inicial de órgano asesor del Gobierno de la Generalidad, el legislador procuró que el CAC ejerciera sus funciones con autonomía orgánica y funcional y gozara de independencia. Posteriormente, cuando la experiencia aconsejó la configuración del CAC como una autoridad independiente, con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual de Cataluña, y que convenía desvincularlo del Gobierno y la administración catalana, el Parlamento de Cataluña modificó el sistema de designación de sus miembros que pasaron a ser, con excepción del Presidente, de designación parlamentaria.

No vamos a entrar aquí, porque ni es el caso ni el momento, a defender el acierto institucional de dar garantía estatutaria a un órgano como el CAC, ni tampoco las bondades y ventajas de las autoridades independientes, tan frecuentes en países de nuestro entorno, especialmente del ámbito europeo, con un sistema político similar, a pesar de no haberse creado todavía en el Reino de España. Tan sólo apuntamos que los ámbitos de regulación vinculados al ejercicio de derechos fundamentales son un terreno especialmente indicado para la actuación de los organismos independientes más aún cuando los destinatarios de la acción pública pueden ser tanto sujetos privados como entidades vinculadas o dependientes en relación con los poderes públicos.

En suma, que el nuevo Estatuto prevea la existencia del CAC como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación pública y privada, en el ámbito de las potestades de la Generalidad de Cataluña sobre los medios de comunicación social, con la finalidad de que las competencias reconocidas en el artículo 146 del Estatuto se ejerzan por una autoridad independiente, y no por el Gobierno y su administración, no sólo es constitucional, sino acorde con el signo de

los tiempos. Los recurrentes pueden cuestionar la configuración del Consejo y la legislación de desarrollo; sin embargo, no cabe tachar de inconstitucional la previsión estatutaria, pues se adecua a la Constitución y desarrolla las directrices de la Unión Europea sobre el sector y las autoridades independientes reguladoras.

Un último apunte que fundamenta como substrato nuestra lectura constitucional de algunas de las instituciones de relevancia estatutaria, cuyo encaje con la Constitución no perciben los recurrentes. Se trata de la STC 204/1992, 26 de noviembre (FJ 5), sobre el Consejo de Estado, en la que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la relación y la distribución de funciones entre los órganos consultivos autonómicos y el Consejo de Estado. Creemos que su doctrina, *mutatis mutandis*, puede trasplantarse a las cuatro instituciones que cuestionan los recurrentes, pues explica una situación muy parecida a la que estamos examinando. El Tribunal Constitucional, a diferencia de los recurrentes, acepta y avala lo que es práctica común en otros estados compuestos y declara en su sentencia: "[...] *si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa. [...] Además habría que añadir que sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE). [...] En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del*

informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia. Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece” .

- Constitucionalidad de las normas estatutarias sobre gobierno local, artículos 83 a 94, 151 y 160.

Vamos a abordar uno de los puntos fundamentales, junto con la nueva regulación de las competencias, del Estatuto de Cataluña reformado y por tanto uno de los esenciales del recurso. El Parlamento de Cataluña, al considerar la propuesta a presentar a las Cortes Generales, era plenamente consciente tanto de la novedad de la propuesta, cuanto de la posibilidad de encaje constitucional, si se permite nuestra lectura, que encuentra pleno anclaje en la Constitución y sólidos arbotantes en la jurisprudencia del alto Tribunal y en la doctrina, como intentaremos demostrar.

Intentaremos plantear globalmente la defensa de la constitucionalidad del capítulo VI, *Gobierno local*, ubicado en el título II, *de las Instituciones*, y los artículos 151, *Organización territorial* y 160, *Régimen local*, porque el razonamiento jurídico que los recurrentes reiteran en cada aspecto concreto de la nueva regulación estatutaria, fundamentado en su lectura del bloque de constitucionalidad y en la relación del Estatuto de Autonomía con las Leyes de

Bases, recomienda un tratamiento unitario. Si de una cosa no podemos tachar a los recurrentes es de inconsecuencia y versatilidad: parten de unos principios, que aplican reiterativamente a cada regulación concreta, lo que explica la longitud del recurso; por nuestra parte, sin ninguna pretensión graciesca, brevemente contraponemos a su lectura otra alternativa que creemos también constitucional. Ciertamente, debemos reconocerlo liminarmente, la interpretación que sobre el régimen local proponen los recurrentes no sólo es constitucional, sino que está avalada por la jurisprudencia del alto tribunal y por amplios, y mayoritarios, sectores de la academia y la doctrina. El Parlamento de Cataluña, sin embargo, al elaborar su propuesta partió de otros fundamentos y con apoyo expreso en la Constitución, y también de la jurisprudencia constitucional, la doctrina y la academia, propuso una lectura alternativa que, si bien no es dominante en el presente, se considera plenamente ajustada al bloque de constitucionalidad y desde tal convencimiento se propuso a las Cortes Generales, que la acogieron en su mayor parte. Los simples y breves razonamientos que apuntaremos, integrados y desarrollados por la mejor ciencia y doctrina del Tribunal Constitucional, esperamos den cobertura a la constitucionalidad de la propuesta. Finalmente, si algún aspecto concreto y particular lo requiriera, fundamentaríamos sucintamente su constitucionalidad.

Séanos permitido, antes de entrar en la exposición del razonamiento jurídico constitucional, un breve recordatorio de realidades y verdades derivadas de otras ciencias que, esperamos, ayuden a contextualizar histórica y políticamente la propuesta del Parlamento de Cataluña. Las buenas leyes no nacen nunca *in vitro*, sino impregnadas por la realidad social, humana, organizativa, política, cultural y económica, a ella pretenden acomodarse, responder y, si fuera preciso, transformar. En la redacción de los artículos correspondientes al gobierno local en el Estatuto, este trasfondo no sólo estuvo siempre presente, sino que impregnó y fundamentó la propuesta alternativa.

En punto y seguido, sólo levemente apuntado: nuestro profesor de historia del derecho, hombre sabio y riguroso, inolvidable maestro, nos explicaba con ponderación la peculiaridad del sistema municipal de Cataluña y sus diferencias con el de Castilla, que se habían plasmado en una organización y normas locales distintas, de notoria raigambre y permanencia. Mayor retroceso aún, en las primeras geografías humanas aprendimos el sustrato socio-económico y territorial, la distribución de los núcleos poblacionales, la diversidad peninsular; llamaba la atención infantil la contraposición de los dos modelos de asentamiento de la población en la península, sobre todo en las áreas rurales, y sus denominación, que no acabábamos de entender: concentrada y diseminada o dispersa. El número y tamaño de los municipios, el minifundismo municipal ha sido un grave problema para la organización territorial de Cataluña que expertos, administraciones y gobiernos han considerado e intentado resolver, siempre sin éxito; el más reciente, que movilizó intensamente los sentimientos patrios y por ello no fue llevado a la práctica, fue el *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya. Barcelona*, diciembre 2000, sintéticamente denominado *Informe Roca*. La tradición municipalista ha sido siempre muy fuerte e intensa en Cataluña, ha ido evolucionando y acomodándose a las nuevas realidades socio-económicas en la medida de sus posibilidades; desde esa tradición, y para remozar los municipios, se organizaron en los albores del siglo pasado, las primeras semanas municipalistas bajo la Mancomunidad, que la Generalidad republicana retomó; una de las mejores y más innovadoras leyes del Parlamento catalán republicano fue la Ley Municipal de 1934, redactada por uno de los más generosos administrativistas de este país en su ubérrima juventud, que tanta influencia técnica tuvo en la legislación posterior, ... Son algunos de los elementos que sólo apuntamos para recordar el peso del sistema local en el derecho, las instituciones y la organización socio-económica

en Cataluña, que siempre ha considerado al municipio como la primera institución propia, ligada íntimamente a la tierra y al derecho propios.

Al adentrarnos ya en el marco constitucional, debemos hablar jurídicamente, con mayor justificación. En bloques anteriores al defender la constitucionalidad del artículo 5 sobre los derechos históricos, ya apuntamos que podemos hablar de un derecho histórico en Cataluña, perfectamente compatible con la Constitución, entendemos que el Estatuto puede encomendar al parlamento catalán, que lo recupere, lo renueve y acomode a las realidades actuales. A la Generalidad no le interesa un derecho fósil, de anticuario o erudito, sino pegado a la vida, a la tierra, a las personas. Esto no se refiere sólo al derecho civil y a su cultura singular, sino también a sus instituciones, y en ellas, al lugar preferente y fundante que ocupa el sistema de gobierno local - ***"El 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, 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."***

Tal es la voluntad política que inspira y rezuma la nueva regulación estatutaria sobre gobierno local. La propuesta estatutaria no sólo quiere acomodar su nueva frontera a la nueva lectura que propone para la Constitución, sino que, al tiempo, pretende incorporar a su regulación los máximos elementos posibles de la *Carta Europa de la Autonomía Local* y desarrollar sus principios.

El Parlamento de Cataluña no abordó frívolamente la propuesta de reforma del Estatuto; en su elaboración los representantes políticos de los grupos

parlamentarios, consumieron largas jornadas de estudio, debate y reflexión, y al tiempo de confrontación política, porque, si bien había unanimidad en interiorizar el gobierno local no siempre se coincidió en los modelos de desarrollo. Por otra parte, y es lo que ahora queremos subrayar, el trabajo político venía precedido por sólidos estudios de derecho constitucional y público, coordinados por el Instituto de Estudios Autonómicos. Esta representación, al tiempo que reconoce su inmensa deuda intelectual con las memorias e informes del Instituto, lamenta que la tosquedad de su plagio no permita disfrutar al lector del análisis jurídico de que ella gozó; sentidas excusas, al juzgador por la torpeza; a los prestigiosos iuspublicistas que las fundamentaron, especialmente a quienes los impulsaron y coordinaron, por la pobreza a que queda reducido su sugerente estudio y su densa argumentación.

La organización territorial de Cataluña y las relaciones entre la Generalidad y las instituciones de Gobierno local adquieren en el nuevo Estatuto una perspectiva y una dimensión nuevas respecto de las que tenía el Estatuto de 1979. El Estatuto de 1979 ya contemplaba la competencia exclusiva de la Generalidad sobre el régimen local en su artículo 9.8 y la tutela financiera de los entes locales en su artículo 48; por su parte el artículo 5 en el Título Preliminar establecía una regulación muy parecida a la propuesta en el Capítulo VI del Título II; con un cambio muy expresivo, sin embargo, puesto que mientras el vigente artículo 83.1 dice que "**Cataluña** estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías" en el antedicho artículo 5 del Estatuto de 1979, el sujeto de la frase era "la Generalidad". Ambos Estatutos, a pesar de sus diferencias, son plenamente conformes a la Constitución; pero la actual, si se considera globalmente, no sólo no pone en cuestión la autonomía local sino que, tanto desde el punto de vista financiero, competencial, organizativo y de funcionamiento, la potencia más que ninguno de los estatutos vigentes, incluido el de Cataluña de 1979.

La configuración constitucional de la autonomía local.

La autonomía local es un principio constitucional proclamado en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución. El contenido y los límites de la autonomía local generaron una abundante jurisprudencia constitucional. En síntesis, ya desde la STC 32/1981, el Tribunal Constitucional afirmó que la autonomía local se configura como una garantía institucional cuya concreción se remitía a los legisladores ordinarios, pese a que, en tanto que garantía, limitaba a un tiempo a los legisladores: *“Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace. Lo que garantiza el precepto constitucional no es, pues, un elenco de asuntos locales sino el derecho de todos los entes de ese nivel territorial a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad con independencia del dato de la relevancia local o supralocal; intervención que puede ser de distinta intensidad pues la garantía institucional no asegura un contenido concreto sino la preservación de la institución como tal. Garantía que se erige frente al legislador ordinario al que no se fija más límite que el núcleo esencial que la institución asegura.”* (Fundamento jurídico 3º)

Tal configuración de la autonomía local fue reiterada en numerosas ocasiones y el Tribunal subrayó que, más allá del contenido mínimo constitucionalmente protegido, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permitía actuaciones legislativas diversas en la medida en que respetasen aquella garantía institucional (SSTC 170/1989, 259/1988, 214/1989, 40/1998, etc.). Más concretamente la STC 214/89 afirmaba que, como titulares de un derecho de autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no podían dejarse, en cuanto a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pudiera hacer, y consideró que la garantía constitucional era de carácter general y configuraba un modelo de Estado. Por esta razón, justificó la atribución al legislador estatal de una competencia para fijar unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales.

El legislador estatal veía reconocida además por la jurisprudencia constitucional la facultad de ampliar o mejorar el contenido constitucionalmente indisponible de la autonomía local, incorporando nuevas garantías a las actuales o sumando nuevas competencias a las que ya definen el contenido esencial de la institución, dado que la autonomía local se concibió como un concepto jurídico de contenido legal.

El principio de la autonomía local se configura como el límite que, en todo contexto y circunstancia, deben respetar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias; más aún, ambas instancias también quedan obligadas a dotar de contenido esta autonomía y a concretar, en las materias en que en función del reparto competencial establecido estatutariamente sean competentes, el derecho de participación de las entidades locales en los asuntos que las afecten.

La autonomía de los municipios, que consagra el artículo 140 de la Carta Magna, está directamente anudada a su gobierno por la jurisprudencia constitucional desde la primera Sentencia en que ya incluyó un concepto de autonomía local, definido como “*el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de todos los asuntos que les corresponden*” (STC 4/1981). La STC 159/2001, concluye a su vez que la autonomía de los entes locales garantizada por la Constitución “*garantiza su existencia como instituciones de autogobierno*”.

Las limitaciones del 149, 1, 18 y su reflejo en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, 1979 y 2006

La regulación de la autonomía local, en su triple dimensión (institucional, competencial y financiera) para el alto Tribunal es competencia estatal, en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, dada la conexión que establece entre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local, por una parte, y el seguro de un determinado modelo de Estado, de la otra. Las SSTC 32/1981 2 y 3/1988, y 259/1988 determinan que la normativa básica estatal *ex constitutione* debe tender a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas. El artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “*las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas*”, expresión que según la STC 32/1981 incluye también las administraciones locales, así como otras materias colaterales y complementarias, que inciden sobre el régimen local dada la naturaleza de las entidades locales como administraciones públicas: bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, procedimiento administrativo común, bases de la contratación y las concesiones administrativas, legislación sobre expropiación forzosa y sistema de responsabilidad patrimonial. Sectores

de la doctrina criticaron que la Corte constitucional acogiera en esta prístina sentencia un concepto excesivamente amplio del “*régimen jurídico de las administraciones públicas*”, no necesaria y directamente fundado en el precepto constitucional; para ellos, la autonomía local como tal, no es una materia competencial atribuida explícitamente al Estado o a la Generalidad de Cataluña, y sin embargo está directamente conectada tanto a la competencia estatal sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, como a la competencia autonómica sobre régimen local.

En relación al régimen local, en la misma STC 32/1981, el Tribunal señaló que la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la Constitución incluye el establecimiento de las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales sino también en relación a las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios, como son municipios y provincias.

Conviene recordar inmediatamente que, en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 32/1981, la Generalidad alegó que un sector doctrinal entendía que la expresión “*régimen jurídico de las administraciones públicas*” debía interpretarse en términos restrictivos, de tal forma que quedara limitado al régimen de recursos y acciones que pudieran ejercer los administrados ante las administraciones públicas, y que únicamente en éste ámbito era en el que se proyectaba la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 de la Constitución, mientras que, por el contrario, todo el régimen local, la organización y el funcionamiento de la administración autonómica, eran materias excluidas de tales bases estatales y que la Generalidad lo había asumido en términos exclusivos, de acuerdo con el artículo 9, 1 y 8 de su Estatuto. El juez constitucional por una parte, no acogió la interpretación restringida de “*régimen jurídico de las administraciones públicas*” y entendió que ésta alcanzaba también a los principios o criterios comunes en materia de organización y competencia de todas las administraciones públicas resultantes

del modelo de Estado configurado por la Constitución y aceptó aunque parcialmente la llamada vertiente reflexiva de la actividad administrativa; sin embargo, por otra parte el Tribunal rechazó conceder un alcance excesivamente amplio al concepto, y advirtió que no puede identificarse con todo el derecho administrativo. En resumen, la competencia básica estatal nacida del artículo 149.1.18 de la Constitución no puede extenderse a cualquier materia remotamente conectada o que se produzca dentro del ámbito local, sino que debe circunscribirse al núcleo estricto de la autonomía local o bien al régimen jurídico de las administraciones públicas, entendido también en sentido estricto y respetando siempre las competencias exclusivas de la Generalidad.

En la construcción del Tribunal Constitucional que acabamos de condensar influyó sobremanera sin embargo, la regulación parcialmente contradictoria del Estatuto de 1979 que en su artículo 9, después de establecer liminarmente que "*La Generalidad de Cataluña tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias*", en el apartado 8 rezaba: "*Régimen local, **sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.***" Con lo que la materia «régimen local», que en los términos del artículo 9 tendría que ser exclusiva, se disolvió en realidad en el régimen jurídico de las administraciones locales y, por tanto, correspondería establecer sus bases al Estado; con el agravante, que ya hemos anotado, de la amplitud reconocida al concepto, y con la idea añadida de que la garantía institucional de la autonomía local permitiría la atribución de competencias al Estado, siempre que entrasen dentro de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, en su vertiente local, es decir, en cuanto condujeran a preservar la autonomía local. En síntesis: las competencias de la Generalidad estaban limitadas por las bases estatales; la garantía constitucional de la autonomía local actuaba además, como un límite sustantivo tanto para el Estado, y para la Generalidad.

El nuevo Estatuto parte de leer separadamente -- operación legítima constitucionalmente, pero harto difícil en el presente, por la persistencia de las rutinas mentales acumuladas -- tanto la competencia exclusiva sobre gobierno local, cuanto el artículo 149.1.18 de la Constitución, sin la tamización añadida por el artículo 9.8 del Estatuto de 1979 y considera que el tan repetido artículo 149.1.18, 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, uno y otro en 1979 y en 2006 atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva sobre régimen local.

El *sin perjuicio, de facto, derivó en perjuicio* y por ello durante más de veinticinco años, la competencia exclusiva sobre el régimen local quedó muy desnaturalizada por la presencia de una legislación básica estatal que se proyectó sobre todos y cada uno de los sectores que integran el estatuto jurídico de los entes locales. Durante más de veinticinco años la exclusividad sobre régimen local quedó reducida en la práctica a una competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, según la interpretación, hasta ahora mayoritaria, de estos preceptos, Interpretación que, ocioso es decirlo, nunca fue aceptada pacíficamente por la Generalidad de Cataluña, ni en su acción legislativa, ni en los numerosos recursos promovidos ante el alto Tribunal, ni tampoco por la doctrina iuspublicista más autonomista.

Es por ello que el artículo 160.1 del nuevo Estatuto quiere romper la rutina mental y afianzar la exclusividad que ya consagrara el 9.8 del anterior, excluyendo de la exclusividad, valga la redundancia, el *sin perjuicio*; con ello pretende prohijar una nueva jurisprudencia constitucional puesto que la

existente desde la STC 32/1981, ancla sus raíces en la reformada dicción estatutaria. Si el vigente Estatuto regula de manera exclusiva la exclusividad 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 de la Constitución pierden buena parte de su potencialidad como definidoras de criterios de distribución competencial.

El carácter bifronte de la autonomía local

De acuerdo con lo establecido por el artículo 9.8 del Estatuto de 1979, el régimen local era una materia de exclusiva competencia de la Generalidad, limitada sólo por la reserva de competencias estatales que derivan del artículo 149.1.18 Constitución. Pese a que las primeras aproximaciones doctrinales destacaron el carácter limitado de tales competencias estatales y su carácter meramente básico, la realidad competencial que se fue consolidando, difuminó sensiblemente la capacidad reguladora de la Generalidad.

Ante la indefinición constitucional del contenido de la autonomía local, el legislador básico estatal interpretó que este principio, en conexión con la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, le habilitaba para configurar el núcleo básico de la autonomía local. Sobre la competencia estatal así entendida, el Tribunal Constitucional elaboró la construcción jurídica del "*carácter bifronte*", STC 84/1982, de las administraciones locales en nuestro ordenamiento, de tal manera que dio pie a que el legislador básico estatal regulase multiplicidad de aspectos y limitando en consecuencia el espacio normativo autonómico, pese a que algunas comunidades autónomas, como la Generalidad de Cataluña, tuvieran atribuida la competencia exclusiva sobre régimen local.

La consecuencia subsiguiente resultó clara, las entidades locales debían estar sometidas a una doble regulación: estatal, por una parte, y autonómica por la otra; y podía ver atribuidas competencias desde ambas. La bifrontalidad se ha mantenido persistentemente y su última plasmación, en lo que respecta al Gobierno central, la expresa el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005*, promovido por el Ministerio de Administraciones Públicas.

La Generalidad de Cataluña se vio obligada a aceptar el carácter bifronte del Gobierno local y por ello la legislación al respecto de su Parlamento, permanentemente cuestionada ante la alta Corte, no pudo establecer un sistema propio de relaciones entre la Generalidad y los entes locales que determinase la respectiva posición dentro del marco estatutario.

Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente constitucional, la Constitución admite 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. Es por ello que el Parlamento catalán, al proponer a las Cortes Generales la reforma del Estatuto, pretendió como uno de sus objetivos fundamentales, construir jurídicamente un nuevo modelo de gobierno local para Cataluña, dada la vinculación histórica de las instituciones locales con las instituciones autonómicas, y lo pretendió porque, a su entender, tal modelo era perfectamente compatible con el marco constitucional vigente. Recordamos que el artículo 5.1 del Estatuto de 1979 ya contenía elementos que iban en esa misma dirección, al considerar los entes locales de Cataluña como entidades también integradas, en sentido amplio, en las propias instituciones de autogobierno y para estructurar su organización territorial.

La interiorización de la autonomía local

La naturaleza jurídica específica del Estatuto de Autonomía de Cataluña, norma institucional básica de la Comunidad y ley orgánica estatal, paccionada entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que forma parte del bloque de la constitucionalidad, legitima la opción de interiorizar las instituciones locales. Frente al modelo “*bifronte*” de las entidades locales, la reforma estatutaria promueve una “*interiorización*” parcial del gobierno local. Ya en el título preliminar, artículo 2.3, al definir la Generalidad, se establece que “*los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen **también** integran el sistema institucional de la Generalidad, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía*”. Aparte de su mayor o menor corrección técnica y de la proliferación de niveles territoriales que perfila, lo que establece programáticamente es una mayor vinculación entre instituciones autonómicas y locales - siguiendo así la *Recomendación 121 (2002) del Consejo de Europa, sobre la aplicación en España de la Carta europea de la Autonomía local* -, de manera que la Generalidad es la primera implicada en garantizar la autonomía municipal, y en impedir en consecuencia que pueda mantenerse la afirmación, hasta ahora casi lugar común doctrinal y jurisprudencial, de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas. Por lo demás tal consideración es plenamente concorde con el espíritu del derecho histórico catalán, donde unos ciudadanos libres pactan con el rey la limitación de su poder y la defensa de los derechos de la tierra; posición que nadie puede negar ser plenamente acorde y compatible con el sistema de pesos y contrapesos establecido por la Constitución entre las instituciones del Estado y entre los diferentes poderes que organizan y vertebran el complejo estado autonómico.

El punto de partida considera pues que el municipio forma parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma y así lo establece el Estatuto. Eso no significa en absoluto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar y como hacen los recurrentes, que el municipio “*pertenece*” a la Comunidad Autónoma; sino, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señalase tiempo ha el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal.

En virtud de ello el Estatuto dedica todo el Capítulo VI, del Título II que regula las Instituciones, al “Gobierno local”. La novedad, incluso en la mera sistemática estatutaria, es de gran relieve, y permite que el Estatuto al regular y garantizar la autonomía municipal, asuma este principio constitucional como elemento ordenador propio, no externo ni impuesto por la legislación estatal básica. El Estatuto quiere evitar así tanto la contraposición entre las instituciones autonómicas y las locales, cuanto toda confrontación entre el ordenamiento de la Generalidad y el ordenamiento estatal en la defensa de la autonomía local. El vigente Estatuto declara en su artículo 86.1 que “ *El municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos*”, por tanto goza de la autonomía garantizada por la Constitución y por el propio Estatuto para regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos, (apartado 3). El Estatuto encomienda al municipio en el sistema autonómico una doble funcionalidad: por una parte, es la entidad básica de la organización territorial de la Comunidad autónoma; por otra, es el instrumento esencial para la participación de la comunidad local en los asuntos públicos; todo ello desde la autonomía de los municipios que, como hace la Constitución, el Estatuto también reconoce y ampara.

Sin embargo, el vigente modelo estatutario no niega en absoluto la competencia básica del Estado, sino que tan sólo limita su alcance. La mencionada “interiorización” tampoco comporta en ningún caso que las entidades locales pertenezcan a la administración autonómica, ni que pierdan su autonomía política, ya que se les reitera el reconocimiento de su autonomía, y se dota a la autonomía local de un contenido mínimo y unas garantías específicas, al tiempo que se articula un sistema de relaciones entre las instituciones autonómicas y las locales que, por ende al respecto, pasan a ser intangibles para el legislador básico estatal.

Sin otra pretensión que el mero recordatorio, se apunta que en otros estados de estructura descentralizada, el modelo más común es la interiorización del régimen local; por ello la regulación de la organización y las competencias de los entes locales corresponde a los entes subestatales o regiones. En términos generales, se considera que los asuntos locales no afectan el interés general de la federación (en nuestro caso, del Estado) ni de los demás estados federados (en nuestro caso, las demás comunidades autónomas), de manera que su regulación la llevan a cabo los entes subestatales.

El Estatuto de Autonomía incorpora el principio de autonomía local, en la medida en que es un principio constitucional que vincula tanto el legislador estatal como el autonómico, y no un título atributivo de competencias. La garantía del principio de autonomía local que configura la reforma tiene en cuenta tanto lo que establece la Constitución como los tres elementos que integran esta autonomía en opinión del Tribunal Constitucional: la atribución de competencias propias a los municipios en un catálogo de materias; el reconocimiento del principio de suficiencia financiera y el reconocimiento expreso de la potestad reglamentaria municipal y de la potestad de autoorganización de los entes locales.

La autonomía local en el Estatuto de Autonomía: su regulación ha de prevalecer sobre las leyes de bases de régimen local

Al establecer el nuevo Estatuto de Autonomía un modelo de gobierno local propio de Cataluña, diferente del ordinario, desplaza a un tiempo la aplicación de las bases estatales, tal y como ya sucede en otros estatutos y regímenes especiales.

La aparición de ámbitos de competencia exclusiva de la Generalidad en materias relacionadas con el régimen local que hasta ahora no estaban contempladas por el ordenamiento jurídico, comporta que las bases estatales no puedan tener el alcance material que tenían con el marco estatutario anterior y que, en el caso de las competencias compartidas, deban de tener un menor grado de detalle en su regulación.

El Estatuto reformado ha tenido en cuenta la jurisprudencia constitucional que, por una parte ha puesto en relieve la coexistencia de regímenes locales diversos en el territorio del Estado, y por otra la posibilidad, también reconocida, de inaplicar las bases estatales cuando los estatutos de autonomía establezcan singularidades y excepciones al régimen general.

Dos breves apuntes de desarrollo: primero, a pesar de que la Constitución establece previsiones concretas sobre la organización territorial y el régimen local, la propia Constitución ya recoge algunas especialidades como son el régimen de consejo abierto como sistema de gobierno de los municipios (artículo 140), las referencias a las islas y los archipiélagos y sus órganos de gobierno (artículo 141) o la posibilidad de que los Estatutos de autonomía creen circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios (artículo 152). Por otra parte, la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local se hacía eco de los diferentes regímenes especiales previstos en algunos

estatutos de autonomía y excluía del régimen común los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que se rigen por lo que dispone el Estatuto de Autonomía del País Vasco y supletoriamente por la Ley de Bases; establecía también que las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que en el régimen ordinario corresponden a las diputaciones provinciales, y preveía un sistema propio para las islas: los “Cabildos” y mancomunidades provinciales de la Comunidad Autónoma de Canarias y los Consejos Insulares en el caso de las Islas Baleares.

Los estatutos por su parte juegan un papel fundamental para adecuar la planta administrativa a la realidad propia y para salvaguardar de forma más eficaz las competencias legislativas relacionadas con el gobierno local. La jurisprudencia constitucional avala también estas posibilidades, admitiendo regímenes singulares como, por ejemplo, la creación de comarcas (STC 214/89) o la modulación de las competencias de las diputaciones provinciales (STC 109/98). Cabe destacar que en la primera de las sentencias, en la que la Ley objeto de recurso era la LBRL, el alto Tribunal ya hizo referencia a los elementos históricos de la organización territorial de Cataluña, lo que, de conformidad con el artículo 5 del vigente Estatuto permite el reconocimiento de un mayor espacio competencial para la Generalidad.

Segundo. El Tribunal Constitucional ha reconocido que los estatutos de autonomía tienen virtualidad jurídica suficiente para establecer excepciones y modelos territoriales diferentes de los previstos por el legislador básico y por tanto, pueden desplazar la legislación básica, que resultará inaplicable; así fue reconocido implícitamente por el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, en la medida en que el Estatuto se utilizó como canon de constitucionalidad de la Ley de bases de régimen local. En la STC 27/1987 el Tribunal dijo que *“las reglas competenciales en materia de régimen jurídico de las administraciones*

públicas (...) tienen que ser respetadas a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresamente e inequívoca de lo que disponga el Estatuto de Autonomía de una determinada comunidad, como una característica de ésta"; en idéntico sentido SSTC 109/1998 y 206/2001 entre otras.

En cuanto a las competencias autonómicas sobre régimen local que el artículo 160 del Estatuto atribuye en exclusiva a la Generalidad, el Tribunal Constitucional determinó 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.; la STC 84/1982 afirmó: *“de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el maximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas. Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función”*.

En pro de una jurisprudencia menos limitadora, es preciso tener en cuenta que uno de los principales argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional 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 recorrer 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 ven desplazada su función por una legislación más acorde. En un sentido análogo, la STC 50/1999 al valorar ciertos preceptos de la Ley 30/1992, *de régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común*, entendió que *“la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros (...) los preceptos aquí enjuiciados regulan aspectos que afectan a la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados y basta su simple lectura para constatar que lo hacen de un modo tan detallado y exhaustivo que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que los respectivos Estatutos de Autonomía les otorgan. Debe concluirse, pues, que la atribución del carácter básico a la regulación tan acabada y minuciosa contenida en los preceptos recurridos vulnera el orden constitucional de competencias “*

En consecuencia, incluso en la jurisprudencia constitucional actual, hay elementos suficientes para justificar una interpretación más restrictiva del alcance de las bases estatales en esta materia, incluso en el modelo bifronte;

jurisprudencia que necesariamente deberá evolucionar si la regulación propuesta por el Estatuto actual se ajusta a la Constitución, como venimos argumentado que se ajusta plenamente.

Las líneas argumentales esbozadas, amén de ser una réplica a las alegaciones de los recurrentes, fundamentan la lectura alternativa de la Constitución propuesta por el Parlamento de Cataluña en temas de gobierno local, con la pretensión de dar cobijo constitucional a su autogobierno y superar la frustración generada por el desarrollo y la aplicación del art. 9.1,8 del anterior Estatuto. Si el alto Tribunal considerara que la regulación propuesta por el Parlamento catalán, tras su enmienda y aprobación por las Cortes Generales, es también conforme a la Constitución, como aquí sostenemos, toda la argumentación de los recurrentes y su lectura restrictiva de la función del Estatuto y de su regulación del gobierno local cae como castillo de naipes.

- Artículo 84 2 y 3. Competencias locales.

La argumentación de los recurrentes contraria al artículo 84. 2 y 3 da por sentado que el Estatuto no puede incidir en las bases estatales, éste es uno de los puntos esenciales que creemos haber refutado. Los recurrentes citan, como no puede ser de otra manera, la jurisprudencia basada en el bloque de constitucionalidad configurado por la legislación vigente hasta el momento, anterior a los procesos de reforma estatutaria en curso. No tienen en cuenta sin embargo, 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 el alto Tribunal. El hecho de que determinadas previsiones de la ley de Bases de Régimen Local fueran consideradas constitucionales hasta el momento, no significa que sean la única solución constitucional posible, lo hemos dicho ya y la Corte constitucional lo ha reiterado diversas veces y en

ocasiones diversas; por consiguiente, si se acepta la posibilidad de incidir sobre los límites de las bases estatales al delimitar la competencia de la Generalidad, no hay 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 Generalidad vaciara la competencia básica estatal del contenido constitucionalmente garantizado, que no es el caso. Los recurrentes dan por supuesto la inamovilidad de las bases vigentes, cosa harto incierta, y no hacen ningún esfuerzo argumentativo para demostrar que la regulación estatutaria puede acotar en Cataluña, y en las Comunidades cuyos Estatutos asó lo dispongan, el ancho campo anterior a la norma básica estatal; la carga de la prueba está en ellos; tan sólo si, en el futuro, se produjera conflicto entre la intervención del legislador básico y un Estatuto o con su legislación de desarrollo, correspondería acudir al Tribunal Constitucional; no ahora, preventivamente y sólo por injustificados recelos centralizadores y uniformistas. Las competencias locales previstas en el artículo 84.2 del Estatuto no comportan lesión alguna de las competencias estatales, ni perjudican en nada las competencias básicas que puedan afectar sectorialmente a cada materia. El artículo 84.2 garantiza un nivel mínimo de "*competencias propias*" de acuerdo con el alcance que determine la legislación, nivel que en ningún caso podrá ser entendido como un techo máximo.

Tampoco puede olvidarse, ya lo hemos dicho, que la garantía institucional de la autonomía local no es un criterio de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, sino que es un principio cuyo respeto se impone tanto al legislador estatal como al autonómico. Torpedear la autonomía local puede producir inconstitucionalidad no por la naturaleza subjetiva del legislador actuante, sino por la naturaleza objetiva del contenido de la legislación emanada. Sin embargo, que el nuevo Estatuto de Cataluña no respete la legislación básica vigente no fundamenta su inconstitucionalidad. Tampoco la atribución de una competencia de regulación a uno u otro

legislador puede afectar la garantía institucional de los entes locales, si ambos se mantienen dentro de los límites fijados por la Constitución. Los recurrentes confunden también la competencia sobre una materia con la competencia para la atribución de la competencia a la administración local. La distribución entre personas jurídico públicas y órganos de una potestad no tiene porque pertenecer siempre a quien ha creado y dotado de contenido a dicha potestad.

Los recurrentes impugnan también específicamente que la distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales deba regirse por leyes del Parlamento. Sin embargo, si la ley autonómica de acuerdo con el artículo 141.3 de la Constitución crea entidades locales, de ahí deriva que pueda dotarlas de las competencias que su ámbito de gestión recomiende por razones de eficacia y eficiencia, de lo contrario la regulación constitucional regularía un *flatus vocis*.

- Artículo 86.5. El municipio y la autonomía municipal.

La inconstitucionalidad del Artículo 86.5 se argumenta tan sólo desde la vigente legislación básica. Los recurrentes parecen ir más allá incluso que esta misma y parecen postular la posibilidad de retornar a la tutela administrativa, con dudoso respeto a la garantía constitucional de la autonomía local; mientras que, dada la configuración constitucional de la autonomía local, el control más adecuado resulta ser el de naturaleza judicial, aun cuando puedan preverse respecto a él excepciones fundadas y tasadas restrictivamente.

Los ejemplos que ponen los recurrentes para demostrar la inconstitucionalidad de la norma no tienen nada que ver con ella y no afectan al “*control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios*”, que el apartado controvertido encomienda a la Generalidad. *Item dico*: el precepto impugnado tampoco tiene nada que ver con los controles de

estabilidad presupuestaria que son fruto de distinto título competencial y no están contemplados en la norma impugnada.

- Artículos 90 y 91. Las Veguerías.

La defensa de la constitucionalidad de la regulación sobre las veguerías requiere ser completada con argumentaciones específicas. En relación al nuevo rol propuesto para las diputaciones y la organización provincial es preciso recordar que el Estatuto reformado atribuye a la Generalidad competencia exclusiva sobre organización territorial, art 151. La continuidad de las diputaciones impidió hasta el presente una alternativa organizativa y abocó a la Generalidad a un modelo “acumulativo” de administraciones territoriales, sobre todo después que el Parlamento, en desarrollo de lo establecido por el artículo 5.1 del Estatuto de 1979 creara las comarcas. Una las cuestiones fundamentales que consideró el Parlamento de Cataluña al promover la reforma del Estatuto fue la posibilidad de recuperar la capacidad de configurar desde la Generalidad un modelo propio de organización administrativa territorial en Cataluña. Recordemos los límites que establece la Constitución: en la Sentencia 32/1981 el Tribunal Constitucional pareció afirmar categóricamente que las diputaciones provinciales tenían garantía constitucional; sin embargo, no puede desvincularse tal doctrina del contexto en que se dictó la Sentencia, teniendo en cuenta la ambigüedad de la Constitución al respecto y de manera especial el artículo 5.4 del Estatuto de 1979, y adicionales y transitorias concordantes, que consagraban explícitamente la continuidad de la división provincial y de las Diputaciones.

La jurisprudencia constitucional, si bien reconoció la provincia como una entidad local necesaria y con garantía constitucional, también subrayó que carece de un ámbito competencial garantizado y que, caso de crearse otras entidades supramunicipales, las competencias de la provincia podrían ser

objeto de redistribución, STC 214/89. Hay que tener en cuenta además que la situación de las Diputaciones provinciales en España no refleja un resultado homogéneo, ni mucho menos. Las diputaciones dejaron de existir en las comunidades autónomas uniprovinciales y también desaparecieron *de facto* como poderes locales autónomos en las Islas Canarias, cuyo Estatuto creó unas mancomunidades interinsulares, sustitutivas de las diputaciones, con naturaleza de órganos de mera representación y expresión de los intereses provinciales, desposeídas de competencias ejecutivas y decisorias, que fueron transferidas a los órganos de gobierno insulares. El escenario es suficientemente elocuente respecto a la flexibilidad con la que se puede considerar la provincia como ente local en la Constitución y al papel que desarrollan los Estatutos en este ámbito. Por otra parte, es importante recordar que, en el momento inicial del proceso autonómico y pese a lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución sobre la provincia, muchos autores coincidían en considerar que la Carta magna no garantizaba las diputaciones, al menos no de forma tan explícita y clara como garantiza la autonomía de los municipios.

La garantía constitucional exige el reconocimiento de un ente supramunicipal territorial dotado de autonomía, que sin embargo no ha de ser identificado necesariamente con las diputaciones, tal ente, de acuerdo con lo que establece el artículo 152.3 de la Constitución, puede ser determinado por los Estatutos de Autonomía en lo que respecta a la perspectiva local y territorial, siempre que aquellos no invadan la división provincial en lo que respecta a su naturaleza de circunscripción electoral y ámbito territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, garantizados por los arts 68.2 y 141. 1 de la Carta magna. Por todo esto el nuevo Estatuto reconstruye el nivel supramunicipal y reconoce que la Generalidad podrá establecer el régimen institucional y funcional adecuado para las provincias y los entes locales intermedios, sin estar tan fuertemente vinculada por la legislación básica estatal, pero sin preterirla, como reconoce explícitamente el art. 91.4 del nuevo

Estatuto cuando dice que “*La creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, se regulan por ley del Parlamento. 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*”; nótese que el nuevo Estatuto prevé una legislación de *desarrollo* y no una competencia exclusiva, regulación que refleja también el juego de los apartados 1 i 2 del artículo 160, en consonancia con los límites y las garantías fijados por la STC 32/81 a los entes que podían sustituir las Diputaciones.

Incluso el mismo *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, al que ya nos referimos, que en diversos aspectos se aleja bastante de las propuestas estatutarias del texto remitido por el Parlamento catalán a las Cortes Generales, reconoce que junto al régimen general establecido por la normativa básica respecto a provincias y diputaciones, admite la convivencia de determinadas “*peculiaridades autonómicas*”, como las diputaciones forales STC 214/1989, la inaplicación de las bases en algún aspecto concreto, STC 27/1987 u otras situaciones con fundamento en una habilitación constitucional expresa o que gocen de un específico anclaje estatutario, STC 109/1998; así como que el nombre que tenga esta agrupación sea irrelevante, mientras mantenga la provincia como entidad local con una función concreta: ser una agrupación de municipios para cooperar y garantizar la autonomía municipal.

Sin otro ánimo que el de subrayar una vez más la legitimidad de la lectura de la Constitución que propuso el Parlamento de Cataluña al reformar el Estatuto, nos permitimos recordar que, en ejercicio de su *self restraint* constitucional, antes de aprobarlo y remitirlo a las Cortes generales, sometió su propuesta a dictamen del Consejo Consultivo, y su juicio fue globalmente favorable a la Propuesta de Reforma. En efecto, el Consejo concluyó “*En Cataluña las veguerías sustituyen a las provincias como entidades locales. Consecuentemente, lo que hay que preguntarse es si esta sustitución es*

conforme con la existencia obligatoria del ente local provincial en la Constitución española (art. 137 de la Constitución) y, por lo tanto, si el artículo 86.3 y concordantes de la Propuesta de Reforma son conformes a la Constitución(...) la provincia, en la Constitución, se configura con una triple funcionalidad: como ente local, como división territorial del Estado y como circunscripción electoral, tal como puso de relieve la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, FJ 3: "(...) la provincia no es sólo circunscripción electoral (artículos 68,2 y 69,2), entidad titular de iniciativa para la constitución de comunidades autónomas (artículo 143,1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141,1), sino también, y muy precisamente, 'entidad local' (artículo 141,1)" (...), a nosotros nos interesa de forma especial la interpretación de los preceptos relativos a la provincia como ente local. En este sentido, hay que recordar la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, por la que se introduce la doctrina de la garantía institucional de la autonomía provincial. Afirma que si bien no se asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sí que se garantiza la preservación de una institución en "términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar", de manera que sólo se podrá entender vulnerada esta garantía cuando "la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre". Aceptando esta doctrina, creemos que se puede afirmar que los preceptos de la Propuesta de Reforma que examinamos no vulneran la garantía institucional del ente provincial, en tanto que se limitan a modificar el nombre del ente provincial (que en Cataluña pasará a denominarse veguería), respetando en los otros aspectos, que son los sustanciales, los elementos identificadores del ente provincial. Con respecto al cambio de nombre 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). Doctrina

que además debe reconocerse que 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 eso, creemos que esta doctrina constitucional es fruto de la interpretación de la normativa vigente en aquel momento (art. 25.2 del Texto refundido de la Ley de régimen local, aprobado por el RDL 781/1986, de 18 de abril), y que podría variar. Con el fin de favorecer este cambio jurisprudencial, creemos oportuno señalar que sería conveniente introducir, en la Propuesta de Reforma, en concreto en su artículo 155, que corresponde a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva para modificar la denominación del ente provincial, la denominación de las provincias y su capitalidad"

Tras sustentar esta interpretación, más acorde con la voluntad del Parlamento proponente que la prolijada por los recurrentes, el Consejo formuló una serie de advertencias al legislador catalán para adecuar la propuesta a la Constitución: *"En primer lugar, se debe poner de manifiesto que si se pretenden modificar los límites territoriales de las actuales provincias, creando nuevas veguerías, será necesario que estos nuevos límites se establezcan en una ley orgánica, tal como establece el artículo 141.1 Constitución. Visto el contenido preciso y general del precepto, no creemos posible entender que la reserva de ley orgánica se limite a la provincia como circunscripción electoral, como se podría alegar atendiendo a la relación de esta delimitación territorial con la materia electoral y, por lo tanto, con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 Constitución. El artículo 141.1 de la Constitución hace referencia a las modificaciones de los límites territoriales de la provincia en cualquiera de sus acepciones. En segundo lugar, la denominación veguería y las nuevas delimitaciones territoriales sólo serán efectivas en relación con la provincia como ente local, pero no en relación con la provincia como circunscripción electoral y como demarcación de la administración periférica*

estatal. A efectos de las elecciones al Congreso y al Senado, se mantendrán las actuales provincias, de acuerdo con los artículos 161 a 166 LOREG. En tercer lugar, la ley a que hace referencia el artículo 86.3 de la Propuesta de Reforma, que creará y establecerá el régimen jurídico de las nuevas veguerías, deberá respetar las bases del régimen local (...) Las veguerías sólo sustituyen las provincias en tanto que administración local y, por otra parte, el Estatuto no puede imponer un mandato al Estado a fin de que éste ejerza de una forma determinada una competencia que le es exclusiva, como es el caso de la organización territorial de la administración periférica propia (Dictamen citado IV, 4).

La larga cita del Dictamen del Consejo Consultivo nos evita destacar una vez más la tendenciosa (in)capacidad interpretativa de los recurrentes, que buscan siempre no sólo la interpretación del Estatuto más alejada de la Constitución sino también la menos querida por el legislador estatuyente, y de las tres posibles, que reconocen, la más contraria a las competencias de la Generalidad de Cataluña. Sobre el tema hemos de volver más adelante. Por lo demás, las principales objeciones de los recurrentes no se sostienen. Para sostener que el nuevo Estatuto, en contra de lo que niegan los recurrentes, afirma que la veguería, como la provincia, esté determinada por la agrupación de municipios, basta leer el artículo 90. 1." ***La veguería es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia***" Dicción que no sólo no contradice la Constitución, sino que la desarrolla en un sentido muy favorable a la autonomía local. La veguería comporta una agrupación de municipios y una concepción del gobierno local, basada esencialmente en el municipio, que ve lo supramunicipal como espacio de gobierno intermunicipal, así el nuevo Estatuto acomoda a los tiempos y a las realidades presentes, la innovadora regulación de las comarcas, gestada por la Generalidad republicana, para superar la

división territorial provincial impuesta y considerada ajena por el catalanismo político.

Otra objeción de los recurrentes transparenta su gran confusión. La remisión que el artículo 91, 4 hace a la Constitución difícilmente puede ser inconstitucional; el Estatuto respeta explícitamente la reserva de ley orgánica del artículo 141.1 de la Constitución, cuando dice 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.*" y no añade precisión o reserva alguna que altere su significado; por tanto la reserva de ley orgánica no ha sido afectada. Los recurrentes finalmente, hacen una interpretación de la relación entre límites reservados a la ley orgánica y los límites de los entes territoriales, que no son objeto de regulación, ni aparece en el precepto impugnado.

- Artículo 151. Organización territorial.

Los recurrentes cuestionan globalmente la inconstitucionalidad del artículo en su conjunto y más específicamente sus letras a), b) y c). Nuevamente, su argumentación -- sin perjuicio del fatigante abuso de adjetivaciones descalificativas, despreciativas y de su gratuita agresividad argumental -- es coherente con las premisas de su razonamiento y la relación que establecen entre las leyes de bases estatales y el Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado. No hay *intenciones ocultas* en el nuevo Estatuto, como dicen los recurrentes: éste pretende simplemente ampliar, el máximo que la Constitución permite, las competencias de la Generalidad, como institución que vertebró políticamente la singularidad de Cataluña. La Generalidad no es una Mancomunidad de municipios y provincias. Autonomía no es descentralización administrativa sino poder político. Igualdad no es uniformismo. Por lo demás, es preciso recordar que "*el sistema institucional en que se organiza la Generalitat*", a que se refiere el artículo 5, siempre ha tenido históricamente

reflejo en la organización territorial de su autogobierno; que el Estatuto asuma tal proyección, en el ámbito de la Constitución, no sólo es perfectamente legítimo, sino una de sus funciones como norma vertebradora de la Generalidad, estado *lato sensu* y Comunidad autónoma, *stricto*.

Los recurrentes sostienen que la materia regulada en el artículo es parte de la de régimen local y en consecuencia no puede excluirse la intervención del legislador básico estatal. Los propios recurrentes admiten que, en estos supuestos, la eventual intervención del legislador estatal debería ser mínima y que en principio corresponde a la Generalidad la totalidad de la competencia. Afirman también no comprender lo regulado en la letra c), y sin comprenderlo pasan a calificarlo de regulación necesaria por el legislador básico. Por el contrario entendemos que la técnica seguida en el Estatuto -- precisar por submaterias la determinación de las competencias -- es la que permite afirmar la exclusividad de la competencia respecto a algunas de ellas, a pesar de que exista una competencia básica estatal respecto a la globalidad de la materia.

Los recurrentes cuestionan concretamente la expresión "*organización territorial*" que es precisamente la que la Constitución emplea en el Título VIII y en su artículo 137; nadie puede decir por tanto con fundamento que esta expresión, referida a los entes locales, no sea la que más se ajuste a la Carta magna.

En lo referente a las letras a) y b) sobre la creación, modificación y supresión de los entes que configuran la organización territorial, los recurrentes proclaman su inconstitucionalidad por vulnerar el artículo 141 de la Constitución; debemos oponer por el contrario, que el encabezamiento del artículo manifiesta una remisión de respeto a dicho precepto y, en lo que pudiera afectar a las veguerías, el artículo 91.4 vuelve a reiterar expresamente que la alteración de los límites provinciales requerirá el procedimiento previsto en el artículo 141.1 de la Constitución.

En relación a la creación o supresión y alteración de términos tanto municipales como de otros entes locales de ámbito inferior al municipio (151.c), las previsiones coinciden en buena parte con las que contenía el artículo 9.8 del Estatuto de 1979, donde la competencia exclusiva en materia de régimen local comprendía de forma específica "*Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos*". La regulación contenida en el artículo 151, a) y b), por tanto ni es nueva, ni tampoco es inconstitucional.

Las submaterias que regula el artículo 151, ya formen parte de la materia régimen local, ya de la de división territorial, pueden atribuirse a la Generalidad sin conculcar la Constitución. Todos los ejemplos citados en el recurso para fundamentar la intervención reguladora estatal son cuestiones de poca monta admitidas como constitucionales por el Tribunal Constitucional, cuando aún no se había aprobado el nuevo Estatuto. Los recurrentes olvidan finalmente que la competencia exclusiva que se predica de la Generalidad está enmarcada, liminar y literalmente en el respeto de "*la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141*". Ciertamente la garantía institucional es esencialmente un principio limitador de las competencias y no de atribución de las mismas, pero además de partir de este principio, los artículos citados reconocen que determinadas competencias, como la de la alteración de los límites provinciales, están condicionados por una ley orgánica, a los que se somete el Estatuto, como proclama explícitamente, lo dijimos y lo reiteramos, el artículo 91.4 del Estatuto reformado. Proclamada en la Constitución la garantía institucional de los entes regulados, es difícil imaginar un aspecto que exija que deba necesariamente atribuirse al Estado por ser básico.

- Artículo 160 Régimen local.

Los recurrentes critican globalmente al artículo 160, para establecer después; *la inconstitucionalidad de todo el apartado 1 si se entiende como asunción total de la competencia exclusiva sobre régimen local; la inconstitucionalidad parcial del apartado 1 si se entiende como asunción total de la competencia exclusiva sobre los aspectos concretamente enumerados en las letras a), b) y c) ; la inconstitucionalidad del apartado 1.d) y 3 en cuanto pretendan incluir a las veguerías ; para acabar proclamando que el art. 160 sólo sería constitucional si se pudiera interpretar en el sentido de que respeta la competencia del Estado para dictar bases del régimen local.*

Deberíamos limitarnos a reiterar lo ya expresado en el primer bloque y al referirnos a los artículos 84 y 151 y cerrar con ello la alegación. Es aconsejable sin embargo, intentar una interpretación más específica, de la mano del Dictamen del Consejo Consultivo en cuanto se refiere específicamente al régimen local " *El artículo 155 declara la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local. Esta calificación ya está presente en el artículo 9.8 del Estatuto vigente, aunque el propio precepto se encarga de desactivarla inmediatamente mediante la cláusula antes citada de "sin perjuicio". En cambio, el artículo 155 opta por una nueva configuración normativa, en la que la cláusula indicada es sustituida por la explicitación de seis submaterias de las cuales parece excluirse totalmente la competencia estatal para dictar bases. Esta operación plantea dudas importantes, al menos con respecto a las letras b ("La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales...") y d ("La determinación de los órganos de gobierno de los municipios y de los demás entes locales...") del artículo 155.1. En efecto, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones sobre esta cuestión, dejando claro que la competencia básica sobre el régimen jurídico de los entes locales, en la medida*

en que resulta afectada por la protección de la garantía institucional de su autonomía, incluye lo relativo tanto a los aspectos organizativos e institucionales como a las competencias necesarias para hacer reconocible esta garantía. Así, en la conocida Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, leemos: "El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: 'Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley'. Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la 'garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia'" (FJ 1). Consiguientemente, los apartados b y d del artículo 155.1 son inconstitucionales." (Dictamen citado 7, 1, B).

Una vez más asistimos a una indigna maniobra de tergiversación y falseamiento, incompatible con el señorío de algunos de los recurrentes que afirman literalmente: *"Menos argumentación aun requiere probar la inconstitucionalidad del art. 160.1.b" La inconstitucionalidad de esta letra fue también observada por el Dictamen 269 del Consejo Consultivo de la Generalidad sobre la propuesta de Estatuto, en el fundamento 7, apartado B).c" lo mismo repiten de la c). Risum teneatis amici: lo ridículo, más que lo innoble, del proceder de los recurrentes, es pretender hacer creer que el Consejo Consultivo predica la inconstitucionalidad del texto vigente, cuando lo cierto es que las observaciones a que nos hemos referido y la tacha de inconstitucionalidad, las realizó sobre el dictamen legislativo sometido a su consideración. Más irritante aún por la impertinente tergiversación y engaño:*

los *admonituns* y recomendaciones del Consejo fueron tenidos en cuenta por el Parlamento catalán en tres enmiendas subsiguientes al Dictamen del órgano consultivo que, en la tramitación ante el pleno de la cámara, fueron incorporadas mediante transacción al texto remitido a las Cortes Generales, para eliminar la inconstitucionalidad advertida por el Consejo Consultivo respecto al artículo 160. 1, b) i d). Más aún, la letra d) fue modificada a su vez, por las delegaciones del Parlamento y del Congreso para hacerlo plenamente constitucional y adecuarlo a las competencias de la Generalidad, respetando las estatales. Es posible que los recurrentes, obcecados en su lectura restrictiva de la Constitución y en su cruzada contra la inconstitucionalidad del Estatuto -- *si así os parece, así es*, malévolas inversiones pirandellianas --, no realizaran la operación de yuxtaponer los textos y compararlos, tan simple en la era informática, que puede realizarla un lego, séanos por eso permitida la venia de no reproducirlas: los documentos son públicos, y cualquiera puede confirmar quien miente, manipula o tergiversa.

Los recurrentes en primer lugar sobrevaloran la calificación de exclusiva de la competencia. Debemos recordar que el Estatuto de 1979 ya declaraba la exclusividad del régimen local en el su artículo 9.8, sin que en sus veinticinco años de vigencia mereciera tacha de inconstitucionalidad.

Los recurrentes hacen decir al artículo lo que no dice. Una correcta interpretación sistemática evidencia que lo que se atribuye con carácter exclusivo a la Generalidad 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. Los recurrentes, tras un tortuoso razonamiento, parecen aceptar finalmente tal interpretación. Si es así una inconstitucionalidad con carácter general sólo podría fundarse en la imposibilidad de establecer submaterias de competencia exclusiva dentro de materias de competencia compartida. Sin embargo, como ya hemos advertido, la técnica es correcta, ha

sido empleada en el pasado y también aceptada por el Tribunal Constitucional. La inconstitucionalidad 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. El test de constitucionalidad del vigente Estatuto en ningún caso es ver si tienen cabida en él todas las normas que hasta la fecha hubieran recibido la calificación de básicas, más aún cuando el Tribunal Constitucional, aun admitiéndolas, ha advertido frecuentemente que también eran posibles otras soluciones más acordes con la autonomía; el test legítimo jurídicamente para juzgar su constitucionalidad es determinar si el margen que el Estatuto reconoce al legislador básico es suficiente para realizar la función que le encomienda la Constitución. Los propios recurrentes, como ya hicieran respecto a las materias del artículo 151, reconocen que se trata de materias en que, de existir la intervención estatal, debería ser muy menor.

La supuesta inconstitucionalidad de la letra a) no se sostiene puesto que se refiere a "*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** ... "* La bifrontalidad del régimen local que el vigente Estatuto mantiene debe conjugarse con la afirmación de su interiorización, también parcial y no absoluta, por el artículo 2 cuando dice que "*Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen **también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía***". En la perspectiva del Estatuto corresponde a la Generalidad la regulación de esta materia porque la garantía de la autonomía local ha sido establecida por el juego entre el artículo 84 y la letra b) de este precepto, como ya hemos señalado. Ocioso en decir, pero no nos causa rubor repetirlo *ad nauseam*, que la regulación de la Generalidad no podrá oponerse

a lo regulado directamente por la Constitución, ni a lo establecido por el Estado en materias ajenas al régimen local. No cabe duda de que para garantizar a los administrados un trato común, como exige el artículo 149.1 18 CE, la legislación estatal puede contener regulaciones atinentes al nacimiento y relación entre las personas jurídicas públicas, esto sin embargo, no constituye régimen local. El precepto impugnado no pretende excluir cualquier intervención estatal que pueda producirse por títulos competenciales específicos, sino únicamente dejar en manos de la Generalidad una parte de la organización de los entes locales: la referida a sus relaciones en el seno del sistema institucional de la Generalidad.

La letra b) no pretende establecer el contenido de cada potestad, que como ya hemos señalado reiteradamente corresponde al legislador sectorial. Tampoco pretende, como mal dicen los recurrentes, establecer en abstracto las potestades que pueden tener los entes locales; únicamente pretende determinar qué potestades creadas por el legislador sectorial corresponden a los entes locales y, eventualmente, a la competencia de sus órganos en relación con las materias previstas en el artículo 84, precisamente para garantizar la autonomía local. Lejos de pretender una exclusividad en la regulación de las competencias locales, tratan de establecer una regulación que garantice el reconocimiento de la autonomía local, aunque fuera con una protección de mínimos. La garantía en favor de la autonomía local del artículo 84 halla aquí, como también hemos reiterado, su complemento imprescindible. Más aún, el nuevo Estatuto va más allá de lo actualmente establecido para garantizar competencias a los entes locales; al mismo tiempo en modo alguno impide que el Estado pueda añadir otras exigencias competenciales a la autonomía local.

Respecto a la letra c) los recurrentes vuelven a seguir el equívoco de poner la legislación básica estatal, y no la Constitución, como parámetro para juzgar la constitucionalidad del nuevo Estatuto. Los recurrentes no presentan argumento alguno para demostrar que el Estatuto priva al legislador básico de su función constitucional; simplemente explicitan algunos ejemplos para intentar demostrar la necesaria intervención estatal; ciertamente hay aspectos en que puede darse una incidencia en el derecho estatal. Nadie puede dudar que el derecho comunitario europeo, el derecho estatal de contratación administrativas, decisiones estatales o europeas sobre el modelo económico general e incluso el derecho civil, pueden incidir en las materias contempladas; sin embargo, el precepto en modo alguno niega esa posibilidad; tan sólo otorga a la Generalidad la competencia sobre bienes y servicios públicos, cuando el título prevalente es el de régimen local.

La letra d) sólo se considera inconstitucional si incluye a las veguerías. El argumento de los recurrentes es que el Estatuto desconoce el artículo 38 de la LRBRL; ya hemos señalado que, incluso una ley tan restrictiva con las competencias de las Comunidades autónomas, al menos en lo que respecta al anterior Estatuto de Cataluña, no lo es globalmente con el sistema autonómico y por ello los artículos 39 y siguientes de la misma regulan los regímenes especiales de las provincias que por especificidades estatutarias se apartan del régimen general y excepcionan a las Comunidades que tuvieran suficiente anclaje estatutario protector. No vemos que exista un 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 Generalidad, 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)

VIII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO III “DEL PODER JUDICIAL EN CATALUÑA”

1. Consideraciones generales.

En términos generales, la recurrente predica la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña, relativo al poder judicial en Cataluña, por dos motivos fundamentales: por una parte, considera que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no es una norma competente para regular la práctica totalidad de los aspectos incluidos en dicho Título III; por otra parte, estima que la regulación estatutaria “es un ataque frontal a la unidad del poder judicial”. Ello le lleva a calificar despectivamente las previsiones estatutarias en este ámbito, dedicándoles expresiones como “errática operación” o “prestidigitación normativa”. No va a entrar esta representación en este juego de descalificaciones, pero va a conservar en su memoria la expresión “errática”, para precisamente referirla más adelante a la situación de la recurrente a la vista de sus planteamientos contradictorios en materia de previsiones estatutarias sobre poder judicial.

Comenzando por la segunda de las causas de impugnación aducidas por la recurrente, y sin perjuicio de ulteriores referencias a la misma cuestión, esta representación quiere dejar sentado que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no supone ninguna quiebra ni ataque frontal a la unidad del poder judicial. Baste para ello, en este momento, llamar la atención sobre el propio título del Título III del Estatuto de Autonomía, en el que, con toda claridad, se establece que la regulación se proyecta, no sobre el poder judicial “de Cataluña”, sino sobre el poder judicial “en Cataluña”. Con ello, y con las reiteradas referencias a lo largo del Título III del Estatuto a la LOPJ como norma de enlace y de complementariedad en relación con las previsiones estatutarias sobre el poder

judicial, queda perfectamente demostrada la asunción estatutaria de la unidad del poder judicial establecida por la Constitución española.

El segundo motivo general de impugnación señalado por la recurrente es la inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña por ser norma incompetente para regular la mayor parte de supuestos incluidos en su Título III, ya que a su juicio la regulación corresponde a la Ley orgánica del poder judicial y a otras leyes orgánicas. En este sentido, debe destacarse que la recurrente, por una parte, defiende que la relación entre las previsiones estatutarias sobre poder judicial y la LOPJ se basa en un criterio de competencia y, por otra parte, entiende que el alcance de la reserva constitucional va más allá de lo expresamente previsto por la Norma Fundamental.

A propósito de este segundo argumento general de la recurrente, esta representación debe reiterar, aunque sea sintéticamente, cuanto ha expuesto en las consideraciones generales introductorias a este escrito de alegaciones acerca de la naturaleza del Estatuto y de su posición en el sistema de fuentes, en particular su relación con las leyes orgánicas previstas en la Constitución española. Así, cabe recordar que, desde su función de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y desde su categoría normativa específica como ley orgánica estatal fruto de un pacto entre las Cortes Generales y un Parlamento territorial refrendado por la ciudadanía correspondiente, resulta admisible incluir en el Estatuto de Autonomía determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas. En este punto es preciso remitirse a los conceptos de reserva absoluta y reserva relativa a favor de las leyes orgánicas por parte de la Constitución y sobre la eventual existencia de zonas de penumbra entre ambas. En este sentido 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. En definitiva, en la medida en que el Estatuto es también ordenamiento estatal, en la medida en que su contenido se acomoda a la función singular de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, puede legítimamente complementar en algunos aspectos al propio legislador estatal cuando ejerza las potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico. No otra cosa hicieron las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, especialmente los artículos 18 a 23 en cuanto a determinados contenidos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que el Tribunal Constitucional haya formulado objeción alguna al respecto cuando se ha pronunciado sobre dichos preceptos.

En el ámbito específico del poder judicial, el carácter del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y la titularidad de la Generalidad de determinadas competencias en materia de justicia implican que el Estatuto de Autonomía sea una norma habilitada para regular algunos aspectos de la organización de la Administración de justicia y que deba referirse al Tribunal Superior de Justicia y al gobierno del poder judicial en Cataluña sin que ello signifique necesariamente, como pretende la recurrente, una invasión de la reserva constitucional a favor de la LOPJ, si bien en algún supuesto, ciertas previsiones estatutarias, vinculadas con otras de carácter orgánico, puedan estar situadas en la zona de penumbra a las que anteriormente se ha aludido. En cualquier caso, la LO 6/2006, por su carácter de ley orgánica estatal y norma institucional básica, puede legítimamente complementar en determinados puntos al legislador estatal cuando ejerza potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico.

La propia Constitución, en su artículo 152 relativo a las instituciones autonómicas, establece una vinculación entre la organización del poder judicial único en todo el Estado con la estructura autonómica del mismo Estado y da entrada al Estatuto de Autonomía para regular algunos aspectos del poder judicial. En este sentido, el citado precepto constitucional prevé, en principio únicamente para las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al artículo 151 del texto constitucional, que la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas debe culminar en un Tribunal Superior de Justicia; que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo, las sucesivas instancias procesales deben agotarse ante órganos judiciales en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el órgano competente en primera instancia, y que, en los Estatutos de Autonomía pueden establecerse los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en las demarcaciones judiciales de su territorio. Como ya se ha apuntado, a partir de esta previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de 1979 (artículos 18 a 23), al igual que los restantes Estatutos de Autonomía, incluyó determinadas previsiones relativas al poder judicial en Cataluña, acompañadas de las correspondientes referencias a la Ley orgánica del poder judicial como norma de enlace de carácter complementario. Incluso la misma LOPJ 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. Así, a modo de ejemplo, los artículos 73.1, 73.2 y 73.3 de la LOPJ hacen depender la existencia de determinadas competencias en los órdenes jurisdiccionales civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia de la correspondiente previsión estatutaria en tal sentido; los artículos 56.2, 57.1.2 de la LOPJ establecen que la competencia del Tribunal Supremo para enjuiciar a determinados cargos de las Comunidades Autónomas depende de la previsión estatutaria; la disposición adicional segunda.1 de la LOPJ remite al Estatuto de Autonomía la decisión

sobre la sede del Tribunal Superior de Justicia; la disposición adicional séptima de la LOPJ prevé que la atribución de recursos contra las calificaciones de los registradores de la propiedad en materia de derecho foral corresponda a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma siempre que lo disponga de esta manera la norma estatutaria. La jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 56/1990 FJ 5 y STC 62/1990 FJ 4 y 5) también ha contribuido a admitir la posible intervención estatutaria en la regulación del poder judicial al establecer la distinción entre “Administración de justicia” (“elementos esenciales de la función jurisdiccional y del autogobierno del poder judicial”), reconocida como indeclinable competencia exclusiva del Estado, y “administración de la Administración de justicia” (“conjunto de medios personales y materiales”), reconocida como ámbito de posible asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y al propio tiempo ha subrayado la relación de complementariedad entre Estatuto de Autonomía y LOPJ.

A la vista de cuanto acaba de exponerse resulta evidente que el Estatuto de Autonomía de Cataluña puede incluir disposiciones relativas al poder judicial y a la administración de la Administración de justicia. Es más, no sólo puede sino que incluso debe, como se desprende de las remisiones mencionadas de la LOPJ y en el marco de la necesaria complementariedad entre ambas normas. Todo ello significa que la constitucionalidad de las previsiones del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña debe ser examinada esencialmente a la luz de las disposiciones constitucionales. Dicho en otros términos, el parámetro de la constitucionalidad del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña debe ser las estrictas previsiones del texto constitucional y, por lo tanto, este examen de la constitucionalidad debe atender a si los preceptos estatutarios respetan los preceptos constitucionales, en particular aquellos que recogen expresamente algún tipo de reserva a favor de la Ley orgánica del poder judicial o de otras leyes orgánicas. En este sentido, esta valoración de la

constitucionalidad de las disposiciones de la LO 6/2006 sobre el poder judicial en Cataluña debe efectuarse tratando de calibrar el grado de la afectación o no de las mismas con el núcleo de la reserva constitucional a favor de otra norma. La conclusión de esta operación, indiscutiblemente compleja, es que todas las disposiciones estatutarias que no incidan en el núcleo de la reserva constitucional a favor de otra norma deben prevalecer y, en los casos en que la tarea de deslinde no permita llegar a conclusiones categóricas, debe optarse por la relación de complementariedad apuntada por la jurisprudencia constitucional, ya aludida anteriormente, y por buscar interpretaciones de la norma estatutaria conformes a la Constitución.

No es éste, como ya se ha avanzado, el criterio de la recurrente, pues tiene una concepción desbordante del alcance de la reserva constitucional a favor de la LOPJ, hasta tal punto que, en realidad, estima que todo aquello que es objeto de regulación por parte de dicha Ley orgánica se convierte en parte integrante de la citada reserva. En cambio, esta representación considera que las reservas constitucionales a favor de la LOPJ, y eventualmente, de otras leyes orgánicas, permiten, por una parte, identificar un núcleo esencial de la materia reservada y, al propio tiempo, constatar su carácter genérico y la presencia de zonas de penumbra que habilitan para la intervención del legislador estatuyente. En definitiva, el juicio sobre la constitucionalidad de las previsiones del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña no pasa por confrontar las mismas con el contenido de la LOPJ, pues éste en la práctica ha podido superar, y de hecho así ha sido, el ámbito de la reserva a favor de dicha norma. La determinación de la constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre el poder judicial debe fundamentarse, por el contrario, en su conformidad o no con los preceptos constitucionales. En este punto la recurrente lleva a cabo una sacralización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia y frente a ello esta representación considera que, con el debido respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, debe

tenerse en cuenta que la jurisprudencia invocada por la recurrente se basa en muy buena medida en una interpretación en la que interviene como un parámetro fundamental el ya derogado Estatuto de Autonomía de 1979 y, por lo tanto, cabe relativizar en algún punto el valor de la mencionada jurisprudencia. Todo ello se expondrá con más detalle a continuación al efectuar las alegaciones concretas en defensa de la constitucionalidad de los preceptos específicamente impugnados del Título III de la LO 6/2006 a través de la confrontación de los mismos con las previsiones de la Constitución española.

2. Articulado.

- Artículo 95. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

La recurrente impugna el apartado primero del artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este precepto se establece que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña y se señala que, en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente, es competente en los diversos órdenes jurisdiccionales y también para tutelar los derechos reconocidos por el propio Estatuto. A criterio de la recurrente, este artículo del Estatuto es inconstitucional porque la norma estatutaria no puede establecer las competencias del Tribunal Superior de Justicia, particularmente las que se refieren a la tutela de los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía, ya que ello corresponde a la LOPJ o a las leyes procesales, produciéndose en consecuencia una vulneración de los artículos 122.1 y 149.1.5 y 6 de la Constitución.

Para esta representación el fundamento constitucional de las previsiones del artículo 95.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña debe encontrarse en el artículo 152.1 de nuestra Norma Fundamental. Recuérdese que dicho precepto

constitucional, situado sistemáticamente en el artículo que regula las instituciones autonómicas, establece que “un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”. Esta previsión pone de relieve que la Constitución, sin perjuicio de la configuración unitaria del poder judicial y del carácter del Tribunal Superior de Justicia como órgano estatal, contempla una cierta articulación del poder judicial adecuada a la estructura autonómica del Estado. El Tribunal Constitucional ha recogido este elemento en su jurisprudencia al señalar, a propósito del artículo 152 CE, que “la inclusión de éste precepto en el título VIII de la Constitución, el reflejo de su contenido en el art. 19 del Estatuto de Cataluña y otros argumentos complementarios que podrían citarse, son muestra de la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan por la vía del art. 151 de la Constitución” (STC 38/1982 FJ 5).

Así pues, el artículo 152 de la Constitución española habilita al Estatuto de Autonomía de Cataluña, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, para incorporar la regulación relativa al Tribunal Superior de Justicia contenida en el apartado primero del artículo 95, que se refiere, con la pertinente remisión a la LOPJ, a la culminación de la organización judicial en Cataluña y a la competencia en los diversos órdenes jurisdiccionales. Ello ya lo hacía el anterior Estatuto de 1979, cuyos artículos 19 y 20 se referían, respectivamente, al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y a la competencia de los órganos jurisdiccionales en Cataluña. La novedad del Estatuto de 2006 radica en la previsión relativa a la competencia del Tribunal Superior de Justicia para tutelar los derechos reconocidos por el propio Estatuto. Esta ampliación deriva necesariamente de las previsiones del Estatuto, cuyo Título I contiene una declaración de derechos vinculada a las competencias autonómicas. Si de derechos se trata, en el sentido genuino y

estricto del término, ello exige ineludiblemente el establecimiento de mecanismos de garantía a los que se refiere el artículo 38.2 del Estatuto y que coherentemente con el mismo requieren la correspondiente mención en el artículo 95.1 cuando se señalan las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Para la recurrente esta previsión es “una extravagancia” pero, a juicio de esta representación, la inclusión de una declaración de derechos en el Estatuto tiene plena legitimidad constitucional, como ya se ha argumentado anteriormente en este escrito de alegaciones, y representa una particularidad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma que, de conformidad con el artículo 149.1.6 de la Constitución, permite la introducción de las necesarias especialidades procesales en esta parcela específica del derecho sustantivo autonómico. Adviértase, además, que los artículos 38.2 y 95.1 del Estatuto no determinan completamente los instrumentos procesales en garantía de los derechos reconocidos en el Estatuto, que no son los derechos fundamentales establecidos por la Constitución, sino que simplemente prevén genéricamente la posibilidad de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos que legalmente se establezcan, y ello es a todas luces coherente con el carácter de este órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en la Comunidad Autónoma.

Permítasenos, como última referencia en relación con el artículo 95.1 del Estatuto, señalar que su tenor literal es idéntico al del artículo 140.1 del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por las Cortes Generales con el voto favorable de los parlamentarios que han interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicho precepto del proyecto estatutario andaluz establece lo siguiente: “1. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Andalucía y 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, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso administrativo, social y en los que pudieran crearse en el futuro” (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006). Esta representación no alcanza a comprender cómo un mismo sujeto puede predicar la inconstitucionalidad de un precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña y aprobar con entusiasmo otro del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía cuyo tenor literal es idéntico.

La recurrente impugna también el apartado 2 del artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos y recursos iniciados y tramitados en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina, añadiendo, además, que la Ley orgánica del poder judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos. A criterio de la recurrente, con invocación de la STC 56/1990 (FJ 32), la configuración del Tribunal Superior de Justicia como última instancia jurisdiccional no es conforme a la previsión constitucional del artículo 152, que señala genéricamente que las sucesivas instancias procesales se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el órgano competente en primera instancia.

Bien es verdad que la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 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 artículo 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. Con todo, esta representación considera, reiterando una vez más su respeto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la Sentencia a la que se viene aludiendo no tiene en cuenta que la distinción efectuada por el artículo 152 (por una parte, el Tribunal Superior de Justicia como órgano en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial autonómico; de otra, los órganos judiciales radicados en el territorio ante los que deben agotarse las sucesivas instancias procesales) obedece a una determinada eventualidad. Ésta sería que la Constitución española no predeterminaba completamente la articulación definitiva de la organización territorial del Estado. En este sentido, nuestra Norma Fundamental previó la existencia de Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al artículo 151, mas no imponía esta figura a las Comunidades Autónomas que se crearan siguiendo el cauce del artículo 143 CE. Por este motivo, atendiendo a la posible diversidad de opciones en los diferentes territorios que accedieran a la autonomía, podía ocurrir que en algunos de ellos no hubiera Tribunal Superior de Justicia. En definitiva, la Constitución no podía estipular que el agotamiento de las instancias procesales debía tener lugar necesariamente ante el Tribunal Superior de Justicia, sino que, con prudencia, se vio obligada a utilizar la genérica mención anteriormente referenciada, en cuyo contenido cabe también incluir al Tribunal Superior de Justicia. De acuerdo con esta interpretación, esta representación considera que este punto del artículo 95.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es conforme a la Constitución y viene a reforzar este planteamiento la constatación de que el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 incluía una previsión en el mismo sentido: “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Barcelona, es el órgano jurisdiccional en que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las

sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

La recurrente impugna otros elementos del apartado segundo del artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña porque, a su entender, en el mismo se lleva a cabo una determinación directa de las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y una distribución de competencias entre dicho Tribunal y el Tribunal Supremo. Para la recurrente ello supone que el Estatuto se inmiscuye en una regulación que corresponde a la LOPJ y que vulnera directamente el artículo 123 CE en lo concerniente a la configuración efectuada por dicho precepto del Tribunal Supremo como órgano judicial superior en todos los órdenes salvo en materia de garantías constitucionales. Al respecto, esta representación debe insistir en que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica, no sólo puede, sino que debe, al amparo del artículo 152 CE, regular determinados aspectos sobre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, incorporando referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en la LOPJ. Al efectuar esta regulación el Estatuto de Autonomía evidentemente debe situarse en la vertiente externa de la reserva constitucional a favor de la Ley orgánica del poder judicial y limitarse a la mera recepción enunciativa de la institución o materia constitucionalmente establecidas, respetando su garantía institucional y efectuando el explícito reenvío, que no mandato, a la regulación material dentro de la LOPJ. En este sentido esta representación entiende que no hay contradicción entre el artículo 152 CE y el artículo 95.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El primero indica que el Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma y que las sucesivas instancias procesales se agotan ante órganos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma. Por su parte, en concordancia con el artículo 152 CE, el artículo 95.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña culmina la

organización judicial en dicho territorio y el artículo 95.2 señala que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de los procesos iniciados en Cataluña y de los recursos tramitados en el citado territorio. Aparecen ciertamente elementos complementarios en el precepto estatutario comparándolo con el artículo constitucional en el que se incardina, tales como el establecimiento de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre los recursos, salvada la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina, todo ello de acuerdo con la pertinente remisión a la Ley orgánica del poder judicial. Para esta representación estos nuevos elementos también se adecúan a la Constitución, como tratará de exponer a continuación.

En primer lugar, debe decirse que, contrariamente a lo señalado por la recurrente, la remisión a la LOPJ no pone en cuestión que la determinación del alcance y el contenido de los recursos lo lleven a cabo las respectivas leyes procesales, sino que simplemente, la Ley orgánica del poder judicial, al especificar las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, efectúa un primer enunciado de los recursos ordinarios y extraordinarios, de los que dichos Tribunales Superiores deben conocer en los diversos órdenes jurisdiccionales.

En segundo lugar, en cuanto a la impugnación de la recurrente a propósito de las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y a la mención del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional para la unificación de doctrina, esta representación quiere empezar destacando que la definición del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (artículo 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 es la que constituye

efectivamente la garantía de que el Tribunal Supremo es el superior en todos los órdenes, sin que sea estrictamente indispensable que el Tribunal Supremo revoque sentencias para materializar la mencionada superioridad. La recurrente invoca como fundamento de su posición el hecho de que la Constitución se refiere en el artículo 152 al agotamiento de las sucesivas instancias procesales y guarda silencio, en cambio, en relación con los grados. Asimismo, la recurrente cree encontrar apoyo a su planteamiento en la STC 56/1990 (FJ 33). Ahora bien, si se lee en su totalidad el fundamento jurídico 33 de la sentencia citada se puede comprobar que, si bien inicialmente constata que en la previsión constitucional sobre el agotamiento de instancias procesales en los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma no se incluían los grados, al propio tiempo declara que “la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de los recursos de casación y revisión, en relación a normas y materias del Derecho Civil Foral o Especial propio de la Comunidad, se produjo de manera expresa y concreta en determinados Estatutos”. Así pues, de conformidad con la Sentencia 56/1990, no parece que pueda haber ningún obstáculo para que el Estatuto de Autonomía de Cataluña pueda completar la previsión constitucional del artículo 152 CE 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. A propósito de este último aspecto, el Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 56/1990 (FJ 33), precisa el ámbito material estrictamente propio a través del cual el Tribunal Supremo puede materializar su posición de supremacía que le atribuye el artículo 123.1 CE y éste es precisamente la “unificación de doctrina”. En las propias palabras del Tribunal Constitucional: “la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes, con independencia de lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, queda salvaguardada por los recursos

previstos en las materias que le son propias; es decir, aquellas en las que resulta imprescindible unificar la Jurisprudencia”. En todo caso, la atribución estatutaria al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del conocimiento de recursos extraordinarios se lleva a cabo fundamentalmente para dar pleno cumplimiento a la previsión constitucional del artículo 152.1 CE, que configura a este tipo de órgano jurisdiccional como aquel en el que culmina la organización judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma, y ello además se hace en el artículo 95.2 de la norma estatutaria catalana, con la presencia de las pertinentes cláusulas de enlace, es decir, con el inciso “de acuerdo con la Ley orgánica del poder judicial” y con la salvaguarda de la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina.

En cuanto a las impugnaciones que la recurrente efectúa a los apartados 4 del artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, esta representación quiere señalar, examinados los argumentos de la recurrente, que son en todo coincidentes con los expresados sobre el apartado 2 del mismo artículo, que se remite a las alegaciones formuladas anteriormente en relación con dicho apartado. Por lo que respecta a los apartados 5 y 6 del mismo artículo 95, la impugnación se refiere únicamente a la intervención del Consejo de Justicia de Cataluña en el nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia y de los presidentes de Sala del mismo Tribunal y, por este motivo, esta representación formulará las alegaciones pertinentes sobre este punto al defender la constitucionalidad de los preceptos estatutarios relativos al Consejo de Justicia de Cataluña.

También, en relación con el artículo 95.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es oportuno concluir las alegaciones en defensa de la constitucionalidad del mismo con la referencia a un precepto de un tenor muy similar contenido en el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por las Cortes Generales con el voto favorable de los

parlamentarios que han interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicho precepto del proyecto estatutario andaluz establece lo siguiente: “Artículo 140.2. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, 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. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos” (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006).

- Artículo 96. El Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña.

La recurrente sostiene que el artículo 96 del Estatuto de Autonomía de Cataluña infringe la previsión constitucional (art. 124.2 y 3 CE) sobre la unidad de actuación del Ministerio Fiscal e invade la reserva de ley estatal para la regulación del estatuto de dicho Ministerio.

Para esta representación, por el contrario, el artículo 96 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en nada se opone a las previsiones constitucionales, ya que en el apartado primero se circunscribe meramente a indicar que el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el Fiscal Superior de Cataluña, que representa al Ministerio Fiscal en Cataluña y que será designado en los términos establecidos por su estatuto orgánico. Todo ello es respetuoso con la actuación unitaria y la estructura jerárquica de esta institución establecida por el artículo 124.2 de la Constitución y con las previsiones del artículo 22.3 de la Ley 50/1981, reguladora del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. También debe predicarse la constitucionalidad del apartado segundo del artículo 96, ya que la previsión de la publicación del nombramiento del Fiscal Superior de Justicia de Cataluña en el Diario Oficial de

la Generalidad de Cataluña es un requisito puramente formal que en modo alguno puede incidir en la unidad del Ministerio Fiscal.

Tampoco esta representación considera, contrariamente a lo aducido por la recurrente, que las previsiones del apartado 3 y del apartado 4 del artículo 96 del Estatuto de Autonomía de Cataluña puedan afectar o quebrar la unidad del Ministerio Fiscal. En este sentido, el apartado tercero se limita simplemente a señalar que el Fiscal Superior de Cataluña debe 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 y ello, por razones obvias, no puede suponer ningún quebranto en la unidad de actuación de esta institución. Por su parte, el apartado cuarto establece que las funciones del Fiscal de Cataluña son las que establece el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Esta representación no alcanza a ver cómo esta expresa sumisión a lo dispuesto por el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal pueda atentar contra la unidad de dicha institución.

También, en relación con el artículo 96 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es oportuno concluir las alegaciones en defensa de la constitucionalidad del mismo con la referencia a un precepto de un tenor sustancialmente idéntico al contenido en el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por las Cortes Generales con el voto favorable de los parlamentarios que han interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicho precepto del proyecto estatutario andaluz establece lo siguiente: "Artículo 143.4. El Fiscal o la Fiscal Superior es el Fiscal Jefe o la Fiscal Jefa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, representa al Ministerio Fiscal en Andalucía, y será designado en los términos previstos en su estatuto orgánico y tendrá las funciones establecidas en el mismo. El Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía ordenará la publicación de dicho nombramiento en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

5. El Fiscal o la Fiscal Superior de Andalucía debe enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía al Gobierno, al Consejo de Justicia de Andalucía y al Parlamento, debiendo presentarla ante el mismo. La Junta de Andalucía podrá celebrar convenios con el Ministerio Fiscal” (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006).

- Artículos 97, 98, 99 y 100. El Consejo de Justicia de Cataluña

Los artículos 97, 98, 99 y 100 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refieren, respectivamente, a la definición, atribuciones y composición del Consejo de Justicia de Cataluña y al control de los actos de dicha institución. Para la recurrente todos estos preceptos incurren en inconstitucionalidad por vulnerar a su juicio el artículo 122.2 de la Constitución, por invadir la reserva de ley orgánica constitucionalmente establecida en relación con el gobierno del poder judicial y, en definitiva, porque todo ello quiebra la unidad de gobierno del poder judicial consagrada en los apartados 2 y 3 del artículo 122 de la Constitución.

Para rebatir los argumentos de la recurrente esta representación entiende que debe comenzar reiterando cuanto se ha dicho en diversas ocasiones en este escrito de alegaciones acerca de la vinculación introducida por el artículo 152 CE entre la organización del poder judicial único en todo el Estado con la estructura autonómica del mismo y sobre el carácter del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma aprobada por el legislador estatuyente. Todo ello legitima, en el caso que nos ocupa, que el gobierno del poder judicial no deba organizarse necesariamente en todos sus aspectos al margen de la estructura autonómica del Estado y que los Estatutos de Autonomía puedan incorporar disposiciones relativas a esta materia. Obviamente, esta posible inclusión en el Estatuto de Autonomía de preceptos relativos al gobierno del poder judicial debe hacerse con absoluto respeto a las

reservas constitucionales a favor de la ley orgánica en este ámbito. Por ello es obligado examinar en primer lugar el artículo 122.2 de la Constitución para verificar si la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña es respetuosa o no con la configuración constitucional del gobierno del poder judicial y, específicamente, con las reservas efectuadas por el citado precepto constitucional a favor de la ley orgánica.

El artículo 122.2 CE prevé la figura del Consejo General del Poder Judicial y lo define como el órgano de gobierno del poder judicial, remitiendo a la ley orgánica lo relativo al “estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones”. De la literalidad del precepto constitucional se desprende 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 contempla ni se reserva a la ley orgánica la estructuración detallada (por ejemplo, a nivel territorial) del Consejo General del Poder Judicial, si bien en el apartado tercero del artículo 122 CE se hace referencia a la composición de esta institución.

A partir de este marco constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé, en su artículo 97, el Consejo de Justicia de Cataluña como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, y de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial. A este respecto puede considerarse, por una parte, que el artículo 122.2 de la Constitución reserva a la ley orgánica los elementos nucleares del Consejo General del Poder Judicial, aún cuando no se refiere específicamente al modo de su organización y, por otra parte, que las previsiones estatutarias sobre gobierno del poder judicial tampoco forman parte del núcleo esencial del contenido de los Estatutos de Autonomía, conforme a la interpretación que de los preceptos constitucionales sobre la materia se ha hecho en este escrito de alegaciones. Todo ello pone de relieve que en este

punto la regulación estatutaria se sitúa en las zonas de penumbra a propósito de las reservas constitucionales a favor de determinado tipo de leyes a las que se ha aludido anteriormente. En definitiva, eso supone que la regulación estatutaria sobre el Consejo de la Justicia de Cataluña presente en la LO 6/2006 puede encontrar su incardinación constitucional en el artículo 152 de la Norma Fundamental, 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 la mencionada zona de penumbra resulta imprescindible la concordancia de ambas normas (el Estatuto y la Ley orgánica) en el sentido indicado por el propio Estatuto y sin que la remisión estatutaria a la LOPJ deba entenderse como un mandato a la misma. A propósito de esta remisión a la Ley orgánica del poder judicial efectuada por el artículo 97.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la recurrente entiende que no es conforme tampoco a la Constitución por el hecho de que la Constitución, en el artículo 122.2, se refiere en términos genéricos a “la ley orgánica” y no específicamente a la LOPJ. Con respecto a esta cuestión, esta representación estima que, al margen de los desarrollos normativos que haya podido tener el citado precepto constitucional en cuanto a la ubicación normativa de la regulación del Consejo General de Poder Judicial, la literalidad del artículo 122 CE no es inequívoca ya que podría entenderse que la mención a la ley orgánica presente en el mismo se refiere a la Ley orgánica del poder judicial citada en el apartado inmediatamente anterior y se utiliza, en este caso, la expresión indicada para evitar la redundancia.

Sentado lo anterior, esta representación pasa a rebatir los argumentos de la recurrente en el sentido de que las previsiones estatutarias sobre el Consejo de Justicia de Cataluña rompen la unidad de gobierno del poder judicial, fundamentalmente porque dicha institución no es, a criterio de la recurrente, efectivamente un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. Para empezar, baste con subrayar una vez más la definición clara y

precisa del artículo 97.1 cuando alude al Consejo de Justicia de Cataluña como “órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de éste último, de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial”. Queda clara, por lo tanto, la intangibilidad de las competencias del Consejo General del Poder Judicial. Dicho esto, procede examinar las atribuciones, la composición y el control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña para calibrar si, efectivamente, se quiebra esta unidad de gobierno del poder judicial.

Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña se encuentran en el artículo 98 del Estatuto de Autonomía. Antes de examinar el carácter de las mismas, se debe, ante todo, indicar que la unidad de gobierno del poder judicial, a la que con tanto empeño se refiere la recurrente, exige que los actos de gobierno respondan a los mismos principios, con objeto de asegurar que no habrá jueces sometidos a estatutos distintos dentro del Estado. Esta unidad viene constitucionalmente garantizada por la atribución al Consejo General del Poder Judicial de las funciones que pueden considerarse nucleares dentro de las funciones de gobierno (artículo 122.2 CE cuando se refiere a las materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario); ahora bien, la unidad de gobierno del poder judicial 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 son imprescindibles para evitar diferencias de estatuto entre unos jueces y otros que puedan afectar a su independencia. De ahí se deriva que es constitucionalmente compatible con la unidad de gobierno del poder judicial 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. A este respecto conviene recordar que la Sentencia 108/1986 (FJ 26) declaró que había unas facultades esenciales de gobierno del poder judicial que debían quedar en

manos del Consejo General del Poder Judicial, pero que había otras facultades atribuibles al poder ejecutivo. En el mismo sentido cabe recordar que las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia ejercen también funciones de gobierno que no son de carácter puramente interno, como se puede constatar en el artículo 152, apartados 1 y 2, de la LOPJ, cuando extiende las funciones gubernativas de dichas Salas a todos los órganos judiciales del territorio.

Una vez visto que no hay ningún impedimento constitucional para la existencia de órganos de decisión desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial, debe analizarse si las atribuciones efectivamente previstas por el artículo 98 del Estatuto de Autonomía de Cataluña corresponden a un órgano de carácter efectivamente desconcentrado y, consiguientemente, no rompen la unidad de gobierno del poder judicial. A este propósito, las concretas atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña están formuladas en unos términos que no admiten duda respecto al carácter desconcentrado de este organismo; baste para ello con repasar los términos literales que encabezan los diversos subapartados del apartado segundo del artículo 98 y los apartados tercero y cuarto del mismo artículo: “participar”, “proponer”, “instruir”, “informar”, “aplicar”, “presentar una memoria”. Todo ello, además, “conforme a lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial”, “de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial” y con la obligación de comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones dictadas y las iniciativas emprendidas. En definitiva, el Consejo de Justicia de Cataluña no se configura propiamente como un órgano materialmente decisorio, sino como un órgano con funciones primordialmente de participación, propuesta e informe.

También, en lo que concierne a la composición, para esta representación el Consejo de Justicia de Cataluña no aparece en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía como una institución autonómica que rompa la unidad de gobierno

del poder judicial. Obsérvese que las previsiones de este precepto indican que el Consejo de Justicia de Cataluña está presidido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña e integrado por miembros nombrados, de acuerdo con la Ley orgánica del poder judicial, entre jueces, magistrados, fiscales y juristas de reconocido prestigio, añadiéndose que el Parlamento de Cataluña designa a los miembros del Consejo que determine la ley orgánica del poder judicial. Este último inciso, impugnado por la recurrente, simplemente contempla la posibilidad de la designación parlamentaria de miembros del Consejo de Justicia de Cataluña, sin indicar ni el número ni el procedimiento y remitiéndose para todo ello a la Ley orgánica del poder judicial. A este respecto, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 330.4 de la LOPJ, los Parlamentos autonómicos intervienen en la designación de magistrados de las Salas de lo civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia y que, consiguientemente, tales magistrados provenientes de la elección parlamentaria autonómica pueden formar parte de las correspondientes Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. Existe, por lo tanto, ya en el ordenamiento vigente una conexión entre el Parlamento autonómico y el ejercicio de funciones de gobierno del poder judicial. A mayor abundamiento, la norma estatutaria, por sus características específicas ya apuntadas, puede efectuar sin tacha de inconstitucionalidad las previsiones contenidas en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía de Cataluña con la pertinente remisión a la Ley orgánica del poder judicial. Como última referencia al artículo 99 tampoco puede predicarse, como sostiene la recurrente, la plena autonomía organizativa y de funcionamiento del Consejo de Justicia de Cataluña, ya que la aprobación de su reglamento interno de organización y funcionamiento debe hacerse “de acuerdo con la normativa aplicable”.

Asimismo, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 100) relativas al control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña revelan el sometimiento de esta institución al Consejo General del Poder Judicial. En

efecto, el citado precepto estatutario señala con toda claridad que los “actos del Consejo de Justicia de Cataluña son recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial”.

Demostrada la constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre el Consejo de Justicia de Cataluña, ya que de las atribuciones, la composición y el control de sus actos se desprende su carácter de órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial y su sometimiento al mismo, queda finalmente por examinar la legitimidad constitucional de la previsión del artículo 98.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con la posibilidad de que las leyes del Parlamento de Cataluña puedan conferir algunas atribuciones al Consejo de Justicia de Cataluña. A criterio de esta representación, dicha previsión estatutaria es coherente con las competencias que el propio Estatuto otorga a la Generalidad en materia de administración de la Administración de justicia y supone una contribución a la unidad del poder judicial. En efecto, si se atribuyen funciones relativas a la administración de la Administración de justicia al Consejo de Justicia de Cataluña, órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, ello incuestionablemente ha de comportar una positiva contribución a la unidad del poder judicial. Esta singularidad explica, por otro lado, que los recursos sobre las decisiones del Consejo de Justicia de Cataluña en este ámbito no sean recurribles ante el Consejo General del Poder Judicial, sino jurisdiccionalmente en los términos establecidos en las leyes.

No puede faltar, también a propósito del Consejo de Justicia de Cataluña, la referencia comparativa con el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por las Cortes Generales con el voto favorable de los parlamentarios que han interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así, el artículo 144 del proyecto estatutario andaluz (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006), que no reproduciremos en su integridad debido a su larga extensión, contiene

elementos sustancialmente idénticos a los establecidos en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, como por ejemplo la consideración del Consejo de Justicia de Andalucía como órgano de gobierno de la Administración de justicia en Andalucía de acuerdo con lo previsto en la LOPJ; la previsión de que el Parlamento de Andalucía designe los miembros de dicho consejo que determine la LOPJ; las funciones de participación, propuesta e informe o el sometimiento a los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.

- Artículo 101. Oposiciones y concursos.

La recurrente impugna el apartado segundo del artículo 101 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye al Consejo de Justicia de Cataluña la convocatoria de los concursos para cubrir plazas vacantes de magistrados y jueces en Cataluña. A su juicio, esta convocatoria es una materia expresamente reservada a la ley orgánica por el artículo 122 CE y se trata de una competencia propia del Consejo General del Poder Judicial. Esta representación no comparte la interpretación que la recurrente hace del artículo 122.2 de la Constitución, ya que del tenor literal de dicho precepto relativo a las funciones del Consejo General del Poder Judicial (“nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”) no se deriva de manera ineluctable que sea el propio Consejo General del Poder Judicial el que deba convocar necesariamente los concursos para cubrir las plazas vacantes de jueces y magistrados. Cuestión distinta puede ser los criterios que deben presidir dichos concursos, cuya sede normativa debe ser la LOPJ, pero la cuestión que nos ocupa a propósito del artículo 101.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es meramente la relativa a “la convocatoria”. En este sentido, y a la vista de la literalidad el precepto constitucional, si existe en Cataluña un Consejo de Justicia, órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, no se alcanza a comprender qué objeción de constitucionalidad pueda plantearse al

hecho de que la convocatoria de concursos para vacantes de jueces y magistrados en el territorio de la Comunidad Autónoma corresponda a dicho órgano desconcentrado siguiendo las directrices de la LOPJ. Tampoco esta previsión es 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, como se desprende del apartado tercero del mismo artículo 101, que las pruebas no solamente pueden celebrarse sino que pueden tener lugar en cualquier parte del territorio nacional.

La recurrente impugna también el apartado tercero cuando este contempla que cuando las pruebas de los concursos y las oposiciones se celebren en Cataluña “podrán realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales a elección del candidato”. Esta representación quiere señalar al respecto que la citada previsión del artículo 101.3 es coherente con la cooficialidad lingüística establecida en el artículo 6 del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña y se remite a las alegaciones sobre dicho precepto y otros del Estatuto en materia lingüística. Permitásenos apostillar, a propósito del supuesto problema aducido por la recurrente, en relación con la conformación del órgano evaluador, que actualmente estos órganos ya deben determinar su composición para valorar los méritos de conocimiento de la lengua catalana y del derecho propio de Cataluña.

- Artículo 102. Del personal judicial y del resto del personal al servicio de la Administración de justicia en Cataluña.

En relación con la impugnación que la recurrente efectúa al artículo 102 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, esta representación se remite al epígrafe de este escrito de alegaciones relativo a la defensa de la constitucionalidad de los diversos preceptos estatutarios en materia de régimen lingüístico. Quiere,

con todo, defender en este momento la constitucionalidad de la mención contenida en los apartados dos y tres del artículo 102 relativa “al conocimiento del derecho propio de Cataluña”.

La previsión del artículo 102.2 del Estatuto de Autonomía en el sentido de que los magistrados, jueces y fiscales que ocupan una plaza en Cataluña deben acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña no supone regular el estatuto del personal judicial y fiscal, ya que dicho estatuto es competencia de otras normas. Este precepto simplemente establece la necesidad de que los jueces, magistrados y fiscales, una vez hayan accedido a una plaza en Cataluña, deberán demostrar un conocimiento efectivo del derecho propio de Cataluña y ello no es sino una consecuencia elemental del derecho a la tutela judicial efectiva de que deben gozar todos los ciudadanos en aquellos litigios en que sea de aplicación el derecho propio de Cataluña. En este sentido, es una obviedad que difícilmente podría garantizarse esta tutela judicial efectiva si los jueces, magistrados y fiscales no estuvieran obligados a acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña. El precepto estatutario, respetuoso con las reservas a la LOPJ y a otras normas, se limita a prever la necesidad de esta acreditación del conocimiento del derecho propio de Cataluña, dejando a la LOPJ y a otras normas la determinación concreta del momento, la forma y el contenido de las correspondientes pruebas de acreditación.

Lo mismo cabe decir a propósito del apartado tercero del artículo 102 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se establece que el conocimiento suficiente del derecho propio se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado. A las argumentaciones ya señaladas cabe recordar que una previsión similar ya se contenía en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de 1979 y que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990 (FJ 46) ya declaró la

complementariedad entre los Estatutos de Autonomía y la LOPJ en orden a que las correspondientes pruebas selectivas deban tener en cuenta las exigencias estatutarias relativas a considerar como mérito preferente el conocimiento del derecho propio de una Comunidad Autónoma.

- Artículo 103. Medios personales.

La impugnación que la recurrente efectúa de los diversos apartados del artículo 103 parte, una vez más, de una concepción muy amplia de la reserva constitucional a favor de la LOPJ y de la consideración de que las previsiones de la LOPJ entran siempre dentro del ámbito de las reservas constitucionales. En este punto esta representación debe reiterar que la relación entre Estatuto de Autonomía y determinadas reservas efectuadas por la Constitución a favor de ciertas normas no puede regirse, en todas las circunstancias, por una relación de competencia y, en este sentido, las competencias autonómicas no pueden quedar circunscritas al contenido que en un determinado momento puedan tener algunas normas con reserva constitucional como sería, en el caso que nos ocupa, la Ley orgánica del poder judicial.

Corresponde por lo tanto, en primer lugar, examinar la reserva contenida en el artículo 122.1 de la Constitución a favor de la Ley orgánica del poder judicial. Dicha reserva, en lo relativo al objeto del artículo 103 del Estatuto (el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia), se refiere estrictamente al estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia y es diferente de la reserva relativa al estatuto jurídico de jueces y magistrados. Ésta y no otra es la expresa previsión constitucional que se proyecta específicamente sobre la homogeneización de dicho estatuto. En consecuencia, ni del texto constitucional ni del principio de la unidad del poder judicial no se deriva una necesaria centralización de la gestión de este personal ni su integración en cuerpos nacionales. En este sentido, el propio Tribunal

Constitucional ya declaró en la STC 56/1990 (FJ 10) que la integración del personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos nacionales prevista por la LOPJ no era más que una de las opciones constitucionalmente posibles.

De todo ello se deduce, a criterio de esta representación, que el Estatuto de Autonomía puede atribuir competencias a la Generalidad de Cataluña en aquello no reservado constitucionalmente a la LOPJ, es decir, a todo lo que no haga referencia al estatuto jurídico básico del personal al servicio de la Administración de Justicia entre el que cabe incluir el régimen básico de los derechos y deberes del citado personal y la coordinación de competencias y de movilidad del mismo a nivel estatal, pero no, por ejemplo, el tipo o ámbito de organización de estos funcionarios en cuerpos y escalas. Este último aspecto no entra dentro de la reserva constitucional a favor de la LOPJ y puede figurar entre las competencias autonómicas recogidas por el Estatuto de Autonomía. En este punto algunas de las vigentes previsiones de la LOPJ, como, por ejemplo, la que distingue entre los secretarios judiciales y los restantes funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y que van más allá de la reserva constitucional, no pueden servir, como pretende la recurrente, de parámetro para medir la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias. Recuérdese al respecto que el artículo 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.

Por otro lado, esta representación entiende, atendiendo al hecho de que el personal al servicio de la Administración de Justicia no constituye un aspecto nuclear de la Administración de Justicia y al carácter de ley orgánica del Estatuto de Autonomía, que la norma estatutaria puede establecer la competencia de la Generalidad para el desarrollo normativo de las previsiones

contempladas en la LOPJ sobre el estatuto básico del personal al servicio de la Administración de Justicia. No suponen obstáculo para ello ni la vigente regulación detallada de la LOPJ ni la jurisprudencia constitucional contenida en la STC 56/1990, tendenciosamente citada por la recurrente, porque dicha doctrina constitucional utilizaba como parámetro la cláusula subrogatoria del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (art. 18) que precisamente excluía la competencia legislativa autonómica y que comportaba un sometimiento a las opciones normativas de la LOPJ. Tomando en cierto sentido como referencia esta jurisprudencia constitucional, que situaba la imposibilidad de la intervención legislativa autonómica en el tenor de las cláusula subrogatoria establecida estatutariamente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, a diferencia del texto de 1979, no se somete al límite de la cláusula subrogatoria anterior y, en consecuencia, el artículo 103.1 acoge la competencia normativa de la Generalidad sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia entre la que cabe entender que se incluye la posibilidad de aprobar disposiciones de carácter legislativo y no únicamente de carácter reglamentario. El precepto en este punto está redactado de forma abierta de manera que no necesariamente significa que en todos los supuestos la competencia normativa deba entenderse que se refiere a competencia legislativa. Será dentro del respeto al estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia establecido por la LOPJ, como expresamente señala el propio artículo 103.1, que deberá concretarse en cada una de las rúbricas del citado precepto estatutario el alcance de esta potestad normativa.

Con los argumentos expuestos esta representación entiende que quedan rebatidas las alegaciones de la recurrente relativas a los apartados 1 y 2 del artículo 103 en la medida en que el fundamento de las mismas es en todos los casos una concepción desbordante de la reserva constitucional a favor de la LOPJ contenida en el artículo 122.1 de la Constitución y que, por lo tanto, no resulta necesaria una alegación específica a propósito de las cuestiones

contempladas por los dos apartados del precepto estatutario. En todo caso esta representación defiende la constitucionalidad de todos los extremos contenidos en los apartados 1 y 2 del artículo 103. Permítasenos una consideración complementaria con respecto al apartado 2: si es acorde con la Constitución, como ha tratado de demostrarse, la previsión estatutaria de competencias normativas sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, un correlato necesario de las mismas es que la Generalidad asuma la competencia ejecutiva y de gestión en esta materia.

La recurrente impugna igualmente el apartado 3 del artículo 103. Cabe recordar que este precepto establece que, mediante ley del Parlamento de Cataluña y dentro del marco dispuesto por la LOPJ, pueden crearse cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia que dependan de la función pública de la Generalidad. La recurrente entiende que esta disposición estatutaria puede llevar a la creación de nuevos cuerpos con funciones distintas de las atribuidas a los cuerpos nacionales existentes y estima inconstitucional este supuesto. Esta representación considera, por el contrario, que es perfectamente constitucional la posibilidad planteada por la recurrente. En efecto, como ya se ha argumentado, la Constitución no exige integrar al personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos nacionales y, por lo tanto, resulta conforme a la Constitución que por ley autonómica, que debe respetar en todo caso el estatuto jurídico fijado en la LOPJ, se creen cuerpos de funcionarios dependientes de la Generalidad 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.

Por último, la recurrente impugna también el apartado 4 del artículo 103 pues entiende que atribuir en exclusiva a la Generalidad la competencia sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia contraviene la

competencia estatal sobre legislación laboral prevista por el artículo 149.1.7 de la Constitución. Al respecto esta representación tiene que señalar que el citado precepto estatutario en modo alguno pretende interferir en la competencia estatal sobre regulación de la contratación laboral dimanante del citado artículo 149.1.7 CE y que, en consecuencia, debe entenderse en el sentido de que en la regulación del personal laboral al servicio de la Administración de Justicia la Generalidad no se encuentra limitada, como ocurre con el personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, al estatuto jurídico fijado por la LOPJ.

Una vez más esta representación debe concluir las alegaciones a un artículo del título estatutario sobre el poder judicial en Cataluña constatando con estupefacción que el tenor literal del artículo 103 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es idéntico al del artículo 147 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía, aprobado en las Cortes Generales por los mismos parlamentarios que han interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en todos y cada uno de sus apartados relativos a “la competencia normativa”, “la competencia ejecutiva y de gestión”, “cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia que dependen de la función pública de la Junta de Andalucía” y “competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia” (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006).

-Artículo 105. Oficina judicial e instituciones y servicios de apoyo.

La recurrente entiende que la oficina judicial debe ser homogénea en todo el territorio español y busca apoyo para su planteamiento en la LOPJ y especialmente nada menos que una norma reglamentaria de segundo orden como es la Orden 3244/2005. Esta representación, por el contrario, considera que la oficina judicial –espacio donde se acomodan los medios personales y los

medios materiales al servicio de la Administración de Justicia- no es un elemento nuclear de la Administración de Justicia y, además, y esto es lo jurídicamente relevante, la Constitución no reserva la regulación de la misma a la LOPJ. En consecuencia, se trata de una materia en la que el legislador estatuyente puede atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, en este caso a la Generalidad de Cataluña. Por otro lado, teniendo en cuenta un doble factor que incide en este ámbito como es, por una parte, que no es constitucionalmente exigible la uniformidad de las oficinas judiciales en todo el territorio español y, por otra parte, que la LOPJ debe regular las oficinas judiciales de los órganos jurisdiccionales con jurisdicción en todo el territorio español, resulta pertinente la mención “de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial”, presente en el artículo 105 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con el fin de asegurar la correspondencia entre ambas normas y de evitar la proyección de la LOPJ a las Comunidades Autónomas con competencias sobre oficina judicial.

La recurrente sostiene también que la creación de oficinas judiciales, reconocida a la Generalidad por el artículo 105 supone intervención en la planta judicial. A este respecto esta representación estima que, partiendo de la ya citada distinción efectuada por la jurisprudencia constitucional entre Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia, la creación de oficinas judiciales, de conformidad con la definición de las mismas anteriormente apuntada, no necesariamente debe ir acompañada en toda circunstancia de órganos judiciales. Dicho en otras palabras, sería perfectamente posible, y no plantea obstáculo jurídico de ninguna clase, la creación de una oficina judicial por parte de la Generalidad al servicio de diversos órganos jurisdiccionales ya existentes.

Aun siendo consciente de que supone una reiteración un tanto tediosa, esta representación, ni que sea de forma concisa, quiere poner de relieve que

también este punto la actitud de la recurrente es contradictoria al impugnar este artículo ya que los diputados autores del recurso votaron favorablemente en las Cortes Generales el artículo 149 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía cuyo tenor literal es idéntico al del artículo 105 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006).

-Artículo 106. Justicia gratuita. Procedimientos de mediación y conciliación.

La recurrente impugna el apartado 1 de este artículo porque considera que la expresión “ordenar” utilizada en el mismo equivale a reconocer la competencia para regular en su totalidad el derecho a la asistencia jurídica gratuita. La interpretación de la recurrente carece de sentido por dos razones principales. En primer lugar, porque el precepto no regula el derecho a la asistencia 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 destinados a hacer efectivo el goce del citado derecho. En segundo lugar, porque de los artículos 9, 10, 11 y disposición adicional primera (apartados 1 y 3) de la Ley 1/1996, citada por la recurrente supuestamente para avalar su posición, se desprende claramente, por una parte, que las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita situadas en el territorio de las Comunidades Autónomas dependen de éstas y, por otra parte, que el funcionamiento de las mismas puede ser regulado por las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia.

Por otro lado, la recurrente impugna el apartado 2 del artículo 106, relativo a los procedimientos de mediación y de conciliación, ya que a su juicio supone una

vulneración de las competencias exclusivas del Estado reconocidas por los artículos 149.1.5 (Administración de Justicia) y 149.1.6 (legislación procesal) del texto constitucional. Esta representación quiere señalar, en primer lugar, que la invocación del artículo 149.1.5 carece de todo fundamento en este punto por cuanto la regulación de la mediación y de la conciliación no forma parte del ámbito de la Administración de Justicia. La Ley 60/2003, de arbitraje, es suficientemente ilustrativa a este respecto pues busca el fundamento constitucional de la regulación en la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal contenida en el artículo 149.1.6 CE. Dicho esto, esta representación, sin negar la competencia estatal en materia de legislación procesal, debe advertir que el propio artículo 149.1.6 CE contempla una excepción a dicha competencia estatal: “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. A la vista de esta excepción y de su reflejo estatutario en el artículo 130 del vigente Estatuto (“Corresponde a la Generalidad dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña”), esta representación debe concluir que es perfectamente adecuada a la Constitución la previsión del apartado 2 del artículo 106 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 Generalidad.

Para no cansar con el recordatorio comparativo con el Proyecto de Reforma del Estatuto de Andalucía, aprobado por los parlamentarios recurrentes, esta representación será escueta: el artículo 106 del Estatuto catalán y el artículo 150 del proyecto andaluz ya aprobado por las Cortes son idénticos (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006).

-Artículo 107. Demarcación, planta y capitalidad judiciales.

La recurrente impugna el artículo 107 del Estatuto de Autonomía de Cataluña porque entiende que sus previsiones vulneran la competencia exclusiva estatal sobre Administración de Justicia del artículo 149.1.5 CE y no encuentran apoyo en lo establecido por el artículo 152 de la Norma Fundamental. Recuérdese que el precepto estatutario impugnado contempla en su apartado 1 la propuesta que, al menos cada cinco años, debe efectuar preceptivamente el Gobierno de la Generalidad al Gobierno del Estado sobre la determinación y la revisión de la demarcación y la planta judiciales, añadiéndose que dicha propuesta debe acompañar al proyecto de ley que el Gobierno envíe a las Cortes.

Esta representación considera que en este caso para defender la constitucionalidad de la regulación estatutaria del apartado 1 debe partirse de la interpretación combinada de los artículos 152.1 y 149.1.5 del texto constitucional. Así, el artículo 152.1 CE señala que “en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio”, añadiendo que “todo ello de conformidad con la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad y la independencia de éste”. Por su parte el artículo 149.1.5 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Administración de Justicia.

Examinados estos preceptos, a criterio de esta representación, de los mismos se derivan las consecuencias siguientes: 1) La LOPJ debe regular la organización de las demarcaciones judiciales pues ello constituye un elemento nuclear de la Administración de Justicia que es competencia exclusiva del Estado; 2) No existe una reserva absoluta a favor de la LOPJ para que ésta norma regule incondicionadamente la organización de las demarcaciones

judiciales ya que el artículo 152.1 CE introduce una excepción al respecto cuando dispone la posible previsión estatutaria de participación de las Comunidades Autónomas en esta materia; 3) Los Estatutos y la LOPJ deben concordar en la regulación de la organización de las demarcaciones judiciales pero, en este caso, la norma estatutaria puede condicionar el contenido de la LOPJ y prevalecer sobre la misma como consecuencia de la expresa habilitación a favor del Estatuto presente en el artículo 152.1 CE, de la ausencia de reserva absoluta a favor de la LOPJ y de la naturaleza y rango normativo del Estatuto de Autonomía al que ya se ha hecho repetidamente alusión en este escrito de alegaciones. En definitiva, esta representación entiende que en esta materia la LOPJ debe adaptar su contenido a lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y a recoger el tipo de participación contemplado por el artículo 107.1, precepto que, por ende, tiene plena conformidad constitucional. A mayor abundamiento puede aducirse que las vigentes previsiones de la LOPJ ya coinciden sustancialmente con lo establecido por el artículo 107.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Basta para ello comparar los artículos 29 y 35 de la LOPJ con el artículo 107.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y apreciar la coincidencia fundamental en el tratamiento normativo de la participación autonómica en materia de determinación y revisión de la demarcación y la planta judiciales: propuesta autonómica; plazo; acompañamiento de la propuesta autonómica al proyecto legislativo del Gobierno del Estado.

Pudiera objetarse, como apunta la recurrente, a cuanto se viene señalando en defensa de la constitucionalidad del apartado 1 del artículo 107 que el artículo 152.1 CE no se refiere a la planta judicial al prever la participación autonómica en la organización de las demarcaciones judiciales. Al respecto cabe señalar que de los antecedentes legislativos se desprende que la regulación de la demarcación y de la planta judicial se ha llevado a cabo siempre de manera conjunta y que además se contempla el informe previo del Consejo de Justicia

de Cataluña, órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial y subordinado al mismo.

En definitiva, por todos los argumentos expuestos esta representación reitera la constitucionalidad del artículo 107.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y rechaza las afirmaciones alarmistas de la recurrente en el sentido de que el alcance del precepto desborda el marco territorial catalán y quiebra el principio de unidad del poder judicial. Es suficiente con decir a este propósito que el artículo 107.1 señala literalmente que sus previsiones se refieren a la demarcación y a la planta judicial “en Cataluña” y que las mismas no prejuzgan la libre decisión estatal en la materia formalizada mediante la correspondiente ley aprobada por las Cortes Generales.

En cuanto al apartado 3 del artículo 107 esta representación, a diferencia de la recurrente, no aprecia motivo de inconstitucionalidad ya que son meras previsiones facultativas cuya virtualidad efectiva en el plano competencial autonómico dependen de la instrumentación de diversas técnicas de atribución del ejercicio de competencias de acuerdo con la Constitución y el ordenamiento vigente y que requieren la anuencia del Estado central.

Por último, con respecto al apartado 3 del artículo 107 esta representación quiere subrayar que la fijación de la capitalidad de las demarcaciones judiciales por ley autonómica ya se encuentra recogida en artículo 35.6 de la LOPJ y que, aunque no se mencione expresamente el previo informe del Consejo general del Poder Judicial, ello no significa que imperativamente quede excluida la posibilidad del mismo.

También en este último punto de alegaciones en defensa de la constitucionalidad del Título estatutario relativo al poder judicial en Cataluña es ineludible la referencia comparativa con el Proyecto de Estatuto de Autonomía

de Andalucía aprobado en las Cortes Generales por los parlamentarios autores del recuso contra el Estatuto catalán. En este caso puede constatarse la coincidencia total entre el artículo 107 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 151 del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOCG Senado serie III B núm. 18, 03/11/2006).

3. Consideración final.

En las páginas anteriores esta representación ha defendido la constitucionalidad de los preceptos impugnados por la recurrente al Título III del Estatuto de Autonomía y el encaje de los mismos con las previsiones constitucionales teniendo en cuenta también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La decisión definitiva sobre la constitucionalidad corresponde obviamente a este Alto Tribunal pero en todo caso esta representación ha tratado de poner de relieve la coherencia de las disposiciones estatutarias con una lectura de la Constitución en la que puedan tener cabida. Como hemos apuntado en las consideraciones generales en defensa de este Título, a la recurrente el planteamiento estatutario en este punto le merece el calificativo de “errática operación”. Sorprende que los diputados recurrentes utilicen esta expresión ya que la flagrante contradicción entre su actitud impugnadora del Estatuto de Autonomía de Cataluña y su apoyo entusiasta al Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuyos preceptos sobre el poder judicial se ha evidenciado en este escrito que son sustancialmente coincidentes, pone palmariamente de relieve que es la recurrente la que se encuentra precisamente en una situación totalmente errática.

IX. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO IV “DE LAS COMPETENCIAS”

La recurrente inicia sus alegaciones al Título IV de la LO 6 /2006 con unas consideraciones previas sobre la definición de la tipología de las competencias y el sistema de asunción de competencias previsto en dicha norma. En base a este planteamiento introductorio trata de fundamentar, en primer lugar, la inconstitucionalidad de los artículos 110, 112 y 113, pasando posteriormente a la impugnación concreta del resto de los preceptos del Título IV.

A la vista de este enfoque, esta representación expresará, en primer lugar, su concepción del marco constitucional relativo a la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas ya que es en dicho marco donde se lleva a cabo la reforma estatutaria objeto de impugnación. A partir de estos argumentos de carácter general se defenderá en un primer bloque la constitucionalidad de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto y a continuación la de los restantes preceptos impugnados de este Título.

1. Consideraciones generales sobre el sistema de distribución competencial.

La recurrente sostiene en su escrito que la distribución competencial operada por los Estatutos de Autonomía aprobados con anterioridad al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña es la única admisible dentro de la Constitución y, por lo tanto, niega que nuestra Norma Fundamental pueda acoger otros desarrollos estatutarios parcialmente distintos a los anteriores. En concordancia con esta concepción la recurrente señala que, si se llevan cabo desarrollos estatutarios en el terreno competencial diversos del modelo seguido hasta el momento, ello implica una vulneración de los límites normativos establecidos por la Constitución para la configuración del Estado autonómico. Esta visión

lleva a la recurrente, aun sin predicar abiertamente su inconstitucionalidad, a insinuarla y en cualquier caso a desacreditar la técnica jurídica seguida en la LO 6/2006 para proceder a la atribución de competencias a la Generalidad, consistente, por una parte, en la definición del alcance de cada uno de los tipos de competencias y, por otra, en la fijación de una relación detallada de submaterias dentro de cada ámbito material general, especificando las potestades concretas asumidas por la Generalidad en cada caso.

Frente a esta argumentación introductoria, esta representación se ve en la necesidad de recordar, en primer lugar, que el artículo 147.2.d) establece literalmente “un marco” y, en consecuencia, la propia dicción del precepto constitucional revela bien a las claras que el modo de llevar a cabo la distribución competencial en los Estatutos de Autonomía no es algo completamente cerrado sino susceptible de diversas concreciones siempre que no se infrinja el marco general. Por otro lado, debe reiterarse algo que ya se señaló en las consideraciones generales de introducción a este escrito de alegaciones: ni en el Título VIII de la Constitución, en general, ni el artículo 147.2.d), en particular, dejan completamente cerrado el régimen jurídico de la distribución competencial, no fijan un criterio metodológico al respecto y no se pronuncian sobre el grado de la densidad normativa en la definición de los ámbitos materiales o en la enunciación de las potestades correspondientes a cada uno de ellos. Por este motivo ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer la técnica normativa utilizada por la LO 6/2006. Antes al contrario, el esfuerzo por incorporar unos enunciados detallados y precisos supone una indiscutible observancia del principio de seguridad jurídica establecido por el artículo 9.3 de la Constitución. Todo ello se va argumentar con mayor extensión a continuación.

A. El alcance del artículo 149 .1 CE.

La recurrente afirma que a través del Estatuto de Autonomía la Generalidad no puede asumir como propias competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución. Nada tiene que oponer esta representación a esta cuestión de principio en la medida en que deriva del indiscutible carácter de norma suprema de la Constitución. Ahora bien, sentado lo anterior, debe reconocerse que resulta compleja la determinación del contenido propio de los enunciados del artículo 149.1 CE relativos a las materias reservadas a la competencia estatal. En este sentido, se puede detectar que dicho precepto constitucional no utiliza categorías homogéneas entre sí y que, como suele ocurrir en las clasificaciones efectuadas por ámbitos amplios de la realidad, aparecen imprecisiones y solapamientos que ponen de relieve la dificultad de reconducir una enorme diversidad de supuestos de hecho a categorías muy generales. Ello permite distinguir en muchos casos en los enunciados del artículo 149.1 CE entre unas reservas al Estado claramente garantizadas e indisponibles para el legislador estatuyente y unas zonas de penumbra de los conceptos jurídicos en las que el legislador estatuyente puede intervenir con el objeto de dotar de mayor autonomía a la Comunidad Autónoma correspondiente.

En este sentido, el artículo 149.1 CE es un precepto abierto a la disponibilidad del legislador estatuyente como se desprende, en primer lugar, del principio dispositivo presente en nuestra Constitución para la configuración de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que de manera expresa recogen el artículo 147.2.d) y el artículo 148.2 al señalar que la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas a través de los Estatutos se hace “dentro del marco establecido por la Constitución” y específicamente “dentro del marco establecido por el artículo 149”.

El artículo 149.3 CE, por su parte, coadyuva al reconocimiento de esta disponibilidad en favor del legislador estatuyente al establecer que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Con esta disposición esta representación entiende que la Constitución efectúa una acotación del posible alcance de las competencias estatales y habilita al legislador estatuyente, en el momento de determinar el alcance de las competencias autonómicas, a interpretar de manera estricta las reservas competenciales en favor del Estado ciñéndolas a los enunciados “expresos” del artículo 149.1 CE. En definitiva, esta representación considera que el artículo 149.3 CE permite que las Comunidades Autónomas asuman, a través del correspondiente Estatuto, las materias y las funciones no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149.1 CE. Podría objetarse a primera vista que el artículo 149.3 se refiere literalmente a “materias” y que, por lo tanto, la disponibilidad del legislador estatuyente no alcanza a los ámbitos funcionales de las competencias. Pero una interpretación de este signo sería absurda, si se observa que idéntica expresión “materias” se utiliza en el encabezamiento del artículo 149.1 para referirse a las competencias exclusivas del Estado y la lectura completa de dicho precepto ilustra 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 partir de la interpretación combinada y sistemática de los artículos 149.1 y 149.3 a propósito de la expresión “materias”, el legislador estatuyente, en el momento de determinar las competencias de la Comunidad Autónoma, está obligado, en primer lugar, a respetar las expresas reservas competenciales en favor del Estado, pero al propio tiempo dispone de un cierto margen de apreciación sobre el alcance de aquellos enunciados con zonas de

penumbra y de este modo puede llegar a atribuir a la Comunidad Autónoma todas las competencias que no han quedado expresamente atribuidas al Estado.

B. El valor de la jurisprudencia constitucional.

La recurrente trata de fundamentar con carácter general su impugnación al Título IV del Estatuto de Cataluña afirmando que el Tribunal Constitucional ha establecido una doctrina sobre el contenido indisponible de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE que resulta vinculante para el legislador estatuyente. Esta representación comparte esta posición de la recurrente, aun cuando entiende que el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en este ámbito debe circunscribirse a la doctrina referida exclusivamente a la interpretación estricta y directa de los enunciados del artículo 149.1 CE. Permítasenos a este propósito, tras reiterar nuevamente el respeto máximo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional le merece a esta representación, formular algunas consideraciones acerca del valor de la jurisprudencia constitucional.

Así, en primer lugar, debe admitirse que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como la de los demás órganos jurisdiccionales, no tiene un valor absoluto ni un carácter inmodificable ya que no existe una vinculación total a la jurisprudencia anterior y además le son aplicables las reglas generales de la interpretación jurídica recogidas por nuestro Código Civil según las cuales las normas jurídicas, entre otros criterios, deben interpretarse en relación al contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ofrece ejemplos de cambio de criterio y entre ellos puede mencionarse el relativo a la función de la supletoriedad del derecho estatal prevista por el artículo 149.3 del texto constitucional (véanse la STC 84/1982 y la STC 76/1983 en comparación con

la STC118/1996 y la STC 61/1997). Además, es preciso tener en cuenta que la interpretación constitucional tiene una naturaleza intrínsecamente distinta de la interpretación jurídica ordinaria como consecuencia de la distinta naturaleza de la Constitución respecto de las restantes normas integrantes del ordenamiento jurídico. 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, cuando lleva cabo su tarea de interpretación del texto constitucional, desempeñe dicho cometido con lo que se conoce como “self restraint”, es decir, con moderación o contención al objeto de que su doctrina no limite innecesariamente aquello que constitucionalmente está a la libre disposición del legislador ordinario. Conviene recordar en este punto que el Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, pero no el único, ya que el legislador también lo es pues únicamente a partir de una determinada interpretación del texto constitucional puede desarrollar su labor normativa. Evidentemente, y con mayor fundamento y relevancia por el carácter de norma complementaria indispensable de la Constitución para la estructuración territorial del Estado que son los Estatutos de Autonomía, también el legislador estatuyente es intérprete de la Constitución. En definitiva, todo ello obliga a la jurisprudencia constitucional a permitir el juego de diversos significados e interpretaciones de los preceptos constitucionales –en este caso en materia de organización territorial del Estado- siempre que los desarrollos normativos correspondientes no rebasen el marco de las reglas expresas establecidas por el propio texto constitucional.

En segundo lugar, cabe destacar que en la jurisprudencia constitucional en materia de litigiosidad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas incide de manera muy determinante en muchos supuestos un específico canon de constitucionalidad como es el establecido por el artículo 28 de la LOTC y ello es preciso tenerlo presente en el momento de pretender utilizar dicha jurisprudencia constitucional como parámetro de

constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía. Del precepto mencionado de la LOTC se desprende inequívocamente que, para apreciar la conformidad o no de una ley con la Constitución, el Tribunal Constitucional deberá considerar, además del propio texto constitucional, las otras normas integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad y, entre las mismas, en lugar preferente el Estatuto de Autonomía correspondiente.

Ahora bien, habida cuenta de la función constitucional desempeñada por los Estatutos de Autonomía en la delimitación competencial y de la especial posición de los mismos en el sistema de fuentes del derecho, ya puestas de relieve en las consideraciones introductorias de este escrito de alegaciones, cuando le corresponde al Tribunal Constitucional juzgar la constitucionalidad de un determinado Estatuto de Autonomía el canon de constitucionalidad es distinto ya que el Alto Tribunal no puede contar con el parámetro complementario integrado por el bloque de la constitucionalidad, sino que debe atenerse exclusivamente a la Constitución. El propio Tribunal Constitucional lo dejó sentado de manera clara cuando en la ya citada anteriormente STC 99/1986 (FJ. 4) señaló que “el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario solo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental”. Así pues, para decidir sobre la constitucionalidad o no de un Estatuto de Autonomía el Tribunal Constitucional deberá circunscribirse a la operación de contraste entre únicamente el texto constitucional, por un lado, y la norma estatutaria, por otro, y deberá acoger una interpretación abierta de la Constitución de tal manera que le conduzca a declarar la constitucionalidad de las opciones de desarrollo estatuyente que la propia Constitución expresamente no impida.

A partir de estos criterios conviene recordar que cuando el Tribunal Constitucional resuelve litigios en cuestiones competenciales actúa a instancia de parte para decidir si una determinada solución normativa es o no es conforme a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad. Para llevar a cabo esta labor el Tribunal Constitucional debe efectuar una interpretación de la Constitución, de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad conjuntamente y de la norma objeto de enjuiciamiento para proceder finalmente a la operación de contraste correspondiente que le permita decidir sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada. En este sentido es imprescindible distinguir en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por una parte, los pronunciamientos relativos específicamente a precisar la significación y el alcance de los preceptos de la propia Constitución y, por otra, los pronunciamientos sobre el sentido del bloque de la constitucionalidad en su conjunto y sobre las normas inferiores a la Constitución que son objeto de contraste con el texto constitucional y con el bloque de la constitucionalidad. Como es evidente, únicamente el primer tipo de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sirve para juzgar la posible inconstitucionalidad de un Estatuto de Autonomía. Con todo, atribuir validez a este tipo de pronunciamientos del Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía no implica que necesariamente con los mismos quede definitivamente cerrada la interpretación de la significación, el alcance y el contenido de los preceptos constitucionales ya que, si esto último se produjera, ello supondría la petrificación del texto constitucional e impediría la imprescindible adaptabilidad de la Constitución a nuevas exigencias de la evolución social. Nos remitimos en este punto a las consideraciones efectuadas anteriormente acerca de carácter necesariamente evolutivo de la propia jurisprudencia constitucional.

En definitiva, esta representación reitera su reconocimiento al Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y a los efectos de

sus sentencias, pero entiende que un número considerable de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre cuestiones competenciales, al estar fundamentados no solamente en la Constitución sino también en otros parámetros complementarios del bloque de la constitucionalidad, no pueden utilizarse mecánicamente como parámetro de constitucionalidad para juzgar el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Al propio tiempo esta representación quiere subrayar, al hilo de cuanto se viene diciendo en este punto de este escrito de alegaciones, la legitimidad del legislador estatuyente para impulsar y aprobar una reforma estatutaria que, con respeto al marco constitucional, dote de nuevos contenidos a la autonomía de la Comunidad, redimensionando el bloque de la constitucionalidad, y quiere también señalar que el enjuiciamiento de tales novedades estatutarias no puede basarse en criterios jurisprudenciales dictados en circunstancias, procedimientos y normas cuyas características difieren sustancialmente del supuesto presente.

C. La definición de los conceptos constitucionales de la distribución competencial.

La recurrente sostiene que los artículos 110, 111 y 112 de la LO 6/2006 llevan a cabo una definición con carácter general y abstracto de los conceptos constitucionales en base a los que se efectúa la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y consiguientemente solicita la correspondiente declaración de inconstitucionalidad de dichos preceptos. Esta representación coincide con la recurrente en el punto relativo a que un Estatuto de Autonomía no puede definir con carácter general y abstracto los conceptos constitucionales con arreglo a los cuales se lleva a cabo el reparto competencial, pero, al propio tiempo, quiere afirmar con toda rotundidad que los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto no realizan una definición del tipo señalado por la recurrente.

Así, por una parte, 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 Generalidad a través del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por otra parte, el supuesto carácter “abstracto” de la definición de los conceptos constitucionales sobre reparto competencial no puede calificarse de tal ya que en realidad en los artículos objeto de impugnación se introduce una técnica normativa consistente en la identificación de las distintas funciones que corresponde ejercer a la Generalidad en las competencias asumidas. Todo ello no supone otra cosa que el cumplimiento del artículo 147.2.d) de la Constitución (el Estatuto debe incluir las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco constitucional) y la continuidad en la utilización de una técnica legislativa presente en varios Estatutos de Autonomía (entre otros, art. 25 del Estatuto de Cataluña de 1979, art. 27 del Estatuto de Galicia, arts. 40 y 41 del Estatuto de Canarias, art. 20 del Estatuto del País Vasco). Concretamente el artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 establecía que “en el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalidad, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección”. Esta representación entiende, además, que está fuera de lugar la invocación a la STC 76/1983 que hace en este punto la recurrente, pues en dicha resolución, dictada a propósito de la LOAPA, el Tribunal Constitucional determinó estrictamente que el Estado no podía fijar unilateralmente, con carácter general y abstracto, para todas las Comunidades Autónomas el contenido de las distintas categorías funcionales de competencias. En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Cataluña no puede sentirse afectado o condicionado por dicha sentencia en la medida en que, por un lado, es obra del legislador estatuyente, que incluye al legislador estatal y al legislador autonómico, y, por otro lado, expresa solamente la opción concreta del citado 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 y que no impide que otros Estatutos de Autonomía puedan proceder a la concreción del contenido competencial que estimen más adecuado para la Comunidad Autónoma correspondiente.

Dicho en otras palabras, el legislador estatuyente, en el momento de elaborar y aprobar la LO 6/2006, tenía dos opciones: repetir en cada artículo relativo a las competencias, una vez enunciadas la materia o submaterias sobre las que se asumen competencias, la referencia a las potestades y funciones cuya titularidad se adquiere en el correspondiente ámbito material; o bien definir con carácter común a todos los artículos sobre competencias el significado de las distintas categorías funcionales. Esta última es la opción seguida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y de este modo se evitan reiteraciones innecesarias. En definitiva, los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no definen con carácter general y abstracto los conceptos constitucionales de la distribución competencial sino que se limitan a establecer una descripción de las potestades y funciones para cada tipo de competencias, con carácter común a los restantes preceptos competenciales del propio Estatuto, y ello evita su reiteración detallada junto a cada definición de los ámbitos materiales en los que se asumen competencias.

D. La participación de una Comunidad Autónoma en actuaciones del Estado.

La recurrente en diversos pasajes de su escrito, tanto referidos al Título IV como especialmente referidos al Título V de la LO 6/2006, afirma que el Estatuto de Autonomía de Cataluña invade las competencias reservadas al Estado cuando contempla la participación de la Generalidad en instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus propias competencias o a los intereses de Cataluña. Sin perjuicio de volver

sobre esta cuestión en la parte del presente escrito de alegaciones sobre el Título V de la LO 6/2006, esta representación estima conveniente dejar sentada en este momento la constitucionalidad de los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que establecen la participación de la Generalidad en determinadas actuaciones del Estado.

El punto de partida de nuestra argumentación no puede ser otro que el principio autonómico presente en nuestra Constitución (entre otros, arts. 2 y 137 CE) que ha llevado a la estructuración del Estado español como un Estado compuesto. Como afirma el Tribunal Constitucional, aparece “...concebido también el Estado en la Constitución como una institución compleja de la que forman parte las Comunidades Autónomas ...” (STC 12/1985, FJ 3). En otros términos, ello supone reconocer que las Comunidades Autónomas son también Estado. Constatada esta estructura estatal compleja, por una parte, el artículo 137 CE ha establecido que las Comunidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y, por otra parte, la Constitución y los Estatutos de Autonomía llevan a cabo la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas atribuyendo la titularidad de sus respectivas competencias. Todo ello obliga al Estado, cuando ejerce sus competencias propias, a tener en cuenta la naturaleza compuesta de la estructura estatal en su conjunto y particularmente la presencia de unos intereses específicos de cada Comunidad Autónoma. De ahí se deriva 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 del Tribunal Constitucional: “la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía” (entre otras, STC 40/1998, FJ. 30). A la vista de las consideraciones anteriores no cabe duda de que el

Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma puede prever técnicas de colaboración interinstitucional.

En el caso que nos ocupa debe observarse que las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativas a la participación de la Generalidad en actuaciones del Estado no ponen en cuestión la adopción de la decisión correspondiente por parte del propio Estado. En efecto, las disposiciones estatutarias al respecto suelen remitir a la legislación estatal la forma concreta de la instrumentación de la participación o simplemente prevén un mecanismo de consulta. Piénsese que, si en el procedimiento administrativo común se ha reconocido a los interesados el derecho de audiencia, no parece que pueda predicarse la inconstitucionalidad de la previsión en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de la posibilidad de que la Generalidad sea oída en algunas cuestiones que afecten sus intereses propios o incidan en sus competencias. Es verdad que en algún supuesto la participación aparece algo más reforzada en las disposiciones de la LO 6/2006 como cuando se indica que la intervención de la Generalidad tendrá carácter “determinante”. Pero ello tampoco supone ningún menoscabo para que el Estado pueda finalmente adoptar la decisión pertinente para la que tenga competencia reconocida ya que la Disposición Adicional Segunda del propio Estatuto limita los efectos del carácter “determinante” de la intervención de la Generalidad en los términos siguientes: si el Estado se separa del criterio expresado por la Generalidad deberá simplemente motivar dicha determinación ante la Comisión Bilateral Generalidad-Estado.

Así pues, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativas a la participación de la Generalidad en actuaciones del Estado son técnicas de colaboración interinstitucional que persiguen asegurar la necesaria mutua información entre los entes dotados de poder político en un Estado compuesto y garantizar de este modo el funcionamiento armónico de dicho Estado. Por su

parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña puede prever estas técnicas de colaboración bilateral como parte de su contenido propio en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma tal como ya se indicó en las consideraciones generales de introducción a este escrito de alegaciones.

2. Articulado.

- Artículos 110, 111 y 112. Competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas.

La recurrente entiende que los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña incurren en inconstitucionalidad porque son normas puramente interpretativas de la Constitución que formulan una definición general y abstracta de las competencias y sustraen al Estado potestades inherentes a las competencias exclusivas reservadas por el artículo 149.1 CE, especialmente en lo relativo a las competencias básicas y de legislación, de conformidad a la interpretación que de las mismas ha efectuado el Tribunal Constitucional.

Esta representación considera, por el contrario, que la tipología de las competencias de la Generalidad, regulada por los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto, estableciendo la distinción entre exclusivas, compartidas y ejecutivas, es conforme a la Constitución Española en base a los razonamientos que se exponen a continuación.

El art. 147.2.d) de la Constitución española impone al Estatuto de Autonomía de Cataluña, como contenido necesario, la determinación de las competencias de la Generalidad asumidas dentro del marco establecido en la propia Constitución y, por su parte, el artículo 149.3 del propio texto constitucional habilita a la Comunidad Autónoma a asumir, mediante el Estatuto, todas las no

atribuidas expresamente al Estado. De ahí se desprende que la distribución competencial, por expresa previsión constitucional, no se establece únicamente en la Constitución, sino que la llevan a cabo la propia Constitución y cada uno de los Estatutos de Autonomía. En cumplimiento del mandato y de la habilitación constitucionales a las que se ha hecho referencia anteriormente y con el fin de precisar al máximo el contenido material y funcional de las competencias asumidas, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha optado por definir con detalle y precisión los ámbitos materiales sobre los que asume competencias, así como también las potestades y funciones cuya titularidad competencial asume en cada caso concreto.

Al efectuar esta opción por una determinada asunción competencial el legislador estatuyente, a la vista de la estructura constitucional del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivada del artículo 149.1 CE y de la cláusula residual del artículo 149.3 CE, ha tenido que interpretar estos preceptos de la Constitución y ha dado origen con ello, de manera indirecta pero inevitable y desde la vertiente negativa, a una delimitación de las competencias que quedan en manos del Estado. Esta delimitación se produce tanto en la dimensión material como en la funcional de cada una de las competencias asumidas por el Estatuto, atribuyéndose de esta manera a la Generalidad en uno y otro caso materias y funciones que no estaban expresamente reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución. La viabilidad jurídica de esta operación efectuada por el Estatuto de Autonomía deriva del hecho de que la Constitución no ha definido de forma precisa ni completa algunos de los conceptos presentes en el artículo 149.1. En realidad, la Constitución deja parcialmente abiertos algunos de estos conceptos –por ejemplo, el término “bases” o el término “legislación”- de modo que el contenido funcional de los mismos puede ser en alguna medida determinado por el legislador estatuyente cuando procede a la concreta atribución de competencias a la Comunidad Autónoma. Con ello no se está afirmando que el

Estatuto atribuya a la Comunidad Autónoma funciones reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE, sino simplemente que, en la medida en que el Estatuto está habilitado para precisar el contenido no reservado expresamente al Estado por los enunciados constitucionales, dicho Estatuto delimita en positivo las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma incorporando funciones no expresamente reservadas al Estado por la Constitución. Así se da, además, cabal cumplimiento al mandato del artículo 147.2.d) CE, en los términos de la habilitación contenida en el artículo 149.3 CE y dentro del marco permitido por las previsiones del artículo 149.1 CE.

Así pues, esta representación, a diferencia de lo que sostiene la recurrente, considera que la delimitación funcional establecida por los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no es contraria a la doctrina establecida en la STC 76/1983, ya que no implica una definición abstracta y general de las competencias que se imponga de manera unilateral al Estado. Se trata, por el contrario, de una concreción de las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña que nada tiene que ver con una imposición unilateral al Estado, pues el Estatuto de Autonomía es 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. La naturaleza, la función constitucional y la posición en el ordenamiento jurídico del Estatuto, derivada de su carácter de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma establecido por el artículo 147.1 CE, justifican que dicha norma pueda llevar a cabo la mencionada nueva operación de distribución funcional de las competencias, modificando parcialmente la efectuada en el anterior Estatuto y en desarrollos legislativos estatales y autonómicos. Con todo, no debe olvidarse que el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 ya desarrolló una función equivalente de delimitación funcional de las competencias asumidas y que en ningún momento se puso en duda su adecuación a la Constitución.

Ciertamente la LO 6/2006 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. Pero todo ello, en definitiva, tiene pleno acomodo constitucional a la luz del principio dispositivo que preside las disposiciones de la Constitución española relativas a la organización territorial del Estado y que, consiguientemente, admite una diversidad, asimetría y relativa heterogeneidad de desarrollos estatutarios. Esta diversidad fue manifiesta en los albores de la construcción del Estado autonómico y si posteriormente fue sustituida por un mayor grado de homogeneidad en la definición de las categorías funcionales de las competencias estatutariamente asumidas la explicación de este fenómeno no deriva de un expreso mandato constitucional sino de otros factores de naturaleza más directamente política.

Especial empeño pone la recurrente en impugnar la configuración estatutaria de las competencias compartidas, en particular debido al tratamiento efectuado de las bases. Por este motivo esta representación quiere afirmar de entrada que la definición de las competencias compartidas contenida en el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no impide 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 impide hacerlo mediante opciones legislativas de carácter meramente principal 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 estatal básica. El único límite, ya reconocido desde hace mucho tiempo por la jurisprudencia constitucional en la STC 32/1981, es la prohibición de vaciar de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo mediante la que la Generalidad de Cataluña ha de poder “establecer políticas propias”, como ahora expresamente recoge el precepto estatutario.

Ahora bien, las novedades del artículo 111 son, por una parte, que, en relación a Cataluña, tienen la condición de bases únicamente aquellos principios o mínimo común normativo establecidos en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto, y, por otra parte, que se atribuye a la Generalidad la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva correspondientes a los ámbitos materiales de las competencias compartidas. Ambos aspectos entran, a criterio de esta representación, dentro del margen de disponibilidad de que goza el legislador estatuyente en cumplimiento de la función constitucional encomendada por el artículo.147.2.d) CE. En efecto, las previsiones del artículo 149.1 de la Constitución no exigen que la normativa básica deba establecerse mediante normas con rango de ley, pero tampoco impiden que ésta sea la consecuencia indirecta de la determinación del alcance funcional de las competencias autonómicas. A este propósito es oportuno recordar que el Tribunal Constitucional, al interpretar el art. 149.1 de la Constitución en relación a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo previstas en los correspondientes Estatutos de Autonomía, ha venido deduciendo también la regla general de que las bases deben fijarse mediante normas con rango de ley, si bien ha admitido que excepcionalmente podían establecerse en normas reglamentarias o, incluso, en algún supuesto a través de actos singulares. Pero también debe tenerse en cuenta que dicha doctrina del Tribunal Constitucional ha sido establecida a partir no únicamente de los enunciados del art. 149.1 de la Constitución sino, precisamente, a partir de la delimitación de las competencias compartidas como consecuencia del contraste entre las previsiones constitucionales con los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía y, además, en cuanto a las potestades no expresamente asumidas por los Estatutos y que consiguientemente correspondían al Estado en virtud del artículo 149.3 de la Constitución. Estas consideraciones permiten concluir sobre este punto que el legislador

estatuyente, al establecer las potestades inherentes al ámbito funcional de las competencias compartidas de la Generalidad, puede atribuir a la Generalidad la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva en relación con las materias sometidas a dicho régimen competencial ya que se trata de potestades y funciones que, atendiendo a lo señalado en el art. 149.3 de la Constitución, no han sido “atribuidas expresamente” al Estado por la Constitución.

Finalmente, en relación con las bases, la recurrente, a la vista de lo establecido por el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, entiende que dicho precepto infringe el artículo 149.1 CE al impedir que el Estado pueda dictar bases que conformen un común denominador normativo aplicable en todo el Estado. Al respecto esta representación debe advertir que el artículo 149.1 no indica en ningún punto de su extensa redacción el extremo señalado por la recurrente, es decir, el citado precepto constitucional no dice que las disposiciones estatales de carácter básico deban configurar un común denominador normativo de aplicación en todo el Estado. Como la propia recurrente reconoce ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha establecido esta definición, pero es preciso recordar que el mismo Tribunal Constitucional ha admitido también, por una parte, la posibilidad de que el Estado dicte normas básicas diferenciadas según las Comunidades Autónomas y, por otra parte, la posibilidad 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 FJ.26, 140/1990 FJ.5.a, 147/1991 FJ.4.D, 109/1998 FJ.3, 30/2000 FJ.9 y 222/2006 FJ.3. En consecuencia, también en este punto el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es conforme a la Constitución.

Por lo que respecta al artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe señalarse que dicho precepto determina el ámbito funcional de las

competencias ejecutivas de la Generalidad. En concreto establece que corresponde a la Generalidad la potestad reglamentaria para aprobar disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado y la función ejecutiva. La recurrente impugna este precepto por entender que vulnera la interpretación del término “legislación” efectuada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y que ha incluido la potestad reglamentaria estatal en el mismo. A la vista de esta alegación esta representación quiere hacer notar que en ninguno de los supuestos en los que el artículo 149.1 de la Constitución 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. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reconocido (STC 18/1982 FJ. 2 y 3) que, aun cuando el término “legislación” admite más de una interpretación, cabía entenderlo en el sentido que incluye también la potestad reglamentaria estatal. Pero una vez más debe advertirse que también en este caso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no puede servir de parámetro para el enjuiciamiento del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, puesto que la misma se dictó a propósito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante del contraste del art. 149.1 de la Constitución con las previsiones de las competencias ejecutivas asumidas en los Estatutos de Autonomía entonces vigentes. En dichos Estatutos no se determinaba de modo expreso la atribución de la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional correspondiente a las competencias ejecutivas y consiguientemente dicha potestad reglamentaria correspondía al Estado en virtud del artículo 149.3 de la Constitución. A tenor de cuanto acaba de señalarse la opción del legislador estatuyente, al incluir en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional de las competencias ejecutivas, encuentra pleno acomodo constitucional ya que se trata de una potestad que en los términos del artículo 149.3 CE no ha sido “atribuida expresamente” al Estado por parte de la Constitución.

En conclusión, los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no vulneran las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución ya que, de conformidad con el artículo 149.3 del texto constitucional, incorporan al contenido competencial de la Generalidad únicamente potestades y funciones, no expresamente reservadas al Estado por el art. 149.1 de la propia Constitución, para su ejercicio en los ámbitos materiales de competencia de la Generalidad definidos en el mismo Estatuto.

- Artículo 114. Actividad de fomento.

La recurrente impugna el apartado 5 del artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña por entender que las previsiones del mismo interfieren en el ejercicio de competencias estatales. Cabe recordar que dicho precepto establece que la Generalidad participa, por una parte, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas y, por otra parte, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación.

Esta representación quiere subrayar que en el artículo 114.5 nos encontramos ante 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 al margen de la distribución de competencias derivada de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En efecto, se trata de un supuesto en el que en ámbitos materiales de la competencia, por lo menos ejecutiva, de la Generalidad se estima que las subvenciones dotadas por el Estado o por la Unión Europea en esas materias deben ser gestionadas de manera centralizada en todo el Estado. Ello es conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 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 FJ 8.D).

A tenor de cuanto acaba de exponerse, la previsión estatutaria relativa a la participación de la Generalidad en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y europeas es, en primer lugar, razonable dentro de la lógica de un Estado compuesto y para asegurar el funcionamiento armónico del mismo. Además, es conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en repetidas sentencias ha considerado una necesidad la intervención de las Comunidades Autónomas para acordar, conjuntamente con el Estado, los criterios de territorialización de las subvenciones estatales en materias de competencia autonómica (entre otras, STC 13/1992 FJ. 7). Por último, y este es el elemento decisivo desde el punto de vista constitucional, es preciso recordar 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. Si ello es así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en virtud de la habilitación derivada del artículo 149.3 de la Constitución, puede incorporar esta previsión de participación en la gestión de las subvenciones en la medida en que la materia no está expresamente reservada al Estado. Si a todo ello se le añade que el artículo 114.5 no determina ni el procedimiento ni el carácter de dicha participación, sino meramente algún tipo de intervención en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones, resulta evidente que el primer inciso del artículo 114.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no contiene ningún vicio de inconstitucionalidad.

En cuanto al segundo inciso del artículo 114.5, la defensa de la constitucionalidad del mismo debe basarse en los mismos argumentos que acaban de exponerse y al respecto conviene destacar que la participación en la

gestión y tramitación de las subvenciones, por expresa remisión estatutaria contenida en el artículo 114.5, se prevé “en los términos que fije el Estado”.

- Artículo 115. Alcance territorial y efectos de las competencias.

La recurrente impugna el apartado primero del artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Cataluña por entender que el inciso “otras disposiciones legales” puede dar pie a una interpretación en virtud de la cual el establecimiento de determinados puntos de conexión distintos del territorial quede dentro del ámbito material susceptible de regulación por parte del legislador autonómico.

Esta representación, a la vista de que la propia recurrente admite la posibilidad de dar a este precepto una interpretación conforme con la Constitución, entendiendo que la expresión “otras disposiciones legales” se refiere a disposiciones estatales, considera que la mencionada impugnación tiene carácter preventivo y, en consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia constitucional al respecto y con las consideraciones efectuadas en el primer punto de este escrito de alegaciones, solicita a este Alto Tribunal la inadmisibilidad de dicha impugnación.

En cuanto al apartado segundo del artículo 115, impugnado por la recurrente ya que considera que el mismo pudiera afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado, esta representación se ve obligada a reiterar, en primer lugar, las consideraciones efectuadas a propósito de la impugnación del apartado primero del artículo 115, dado que la recurrente nuevamente efectúa una impugnación preventiva y, en segundo lugar, debe manifestar que el primer inciso del artículo 115.2 del Estatuto es diáfano pues explícitamente se refiere a las competencias propias de la Generalidad y bajo ningún concepto a las reservadas constitucionalmente al Estado.

Artículo 117. Agua y obras hidráulicas.

Se impugna prácticamente la totalidad del artículo 117 del Estatuto por cuanto éste atribuye a la Generalidad una competencia que debe corresponder al Estado, por una parte, y establecer, en diversos apartados, técnicas o instrumento de participación en el ejercicio de competencias estatales, de manera que se impone al Estado un sistema de colaboración, privándole de su capacidad de decidir a este respecto. Cabe advertir, previamente, que el planteamiento de la recurrente se basa en parte en la opinión vertida en una sentencia en la que el mismo Tribunal considera que cabía soluciones diferentes a la que se adoptaron (STC 227/1988).

Se reprocha al artículo 117.1 que califique como exclusiva la competencia en materia de aguas que pertenezcan a cuencas intracomunitarias, cuando dentro de las facultades que incluye esta competencia, y que el citado apartado enumera, se halla la de “planificación” (letras a) y c), la cual debe corresponder al Estado, en la medida que sobre este sector de la realidad física, las cuencas hidrográficas aunque sean intracomunitarias, confluyen títulos de intervención estatal que no pueden ignorarse, a lo que cabe añadir que debe considerarse la posibilidad de una coordinación estatal en la materia.

Este planteamiento no puede ser asumido en modo alguno puesto que podría conducir a la negación de cualquier competencia exclusiva autonómica. La falta de alusión a la posible confluencia de otras competencias, de titularidad estatal, al atribuir una competencia autonómica no invalida esta atribución, pues si la competencia existe, ya que la reserva se produce ex Constitutione, no es necesario aludirle a ella al formular la competencia autonómica. La confluencia de títulos competenciales diversos sobre una parte del territorio es perfectamente posible, dado que pueden obedecer a finalidades distintas o a intereses protegidos diferentes, pero ello no obliga a nombrar todas las posibles interferencias o entrecruzamientos, que en el caso de que produzcan

efectivamente requerirán la correspondiente operación de deslinde o delimitación material o de encuadramiento de la actitud pública afectada. (vid. STC 113/1983, 77/1984, 56/1986, 103/1989, 149/1991, 36/1994).

En el presente caso, pretender negar una posible competencia exclusiva de planificación en base a 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 ex. Art. 149.1.13 CE 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, de acuerdo con la actual legislación, la cual ni siquiera es contradicha por el Estatuto.

Por lo que se refiere al resto de apartados del artículo 117. 3, 4 y 5, se les achaca incurrir todos ellos en un parecido defecto de constitucionalidad, cual es el de prever la intervención, por vías diversas, de la Generalidad en procedimientos u órganos de gestión estatales.

No se establece propiamente una atribución de competencias sino mecanismos o instrumentos de coordinación, y, por lo tanto, necesarios y útiles para el mejor y más eficaz funcionamiento del Estado compuesto y la integración de la diversidad que el mismo supone. El Estado no renuncia a ninguna de sus competencias afectadas, ni se desapodera de facultades por disponer para unos sectores y materias concretas, la adopción de medidas o procedimientos previstos con carácter general en la legislación ordinaria. La amplitud del Estatuto para incluir este tipo de regulaciones resulta clara no solo de su carácter de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma sino por la

conexión con la atribución de competencias en la materia de aguas. El establecimiento de un informe preceptivo autonómico no altera la capacidad de decisión estatal en el ejercicio de la competencia, es una técnica de información razonable y coherente con el hecho de que el territorio y las competencias autonómicas pueden verse afectadas y es adecuado al funcionamiento del Estado compuesto, por lo que resulta plenamente constitucional. La posibilidad de que el Estatuto establezca este tipo de informes ya se contemplaba en la STC 181/1988, FJ. 7 (reiterándose en la STC 90/1998, FJ. 30), sin merecer ningún reproche respecto a su validez. Por lo que se refiere a la previsión genérica de participación en la planificación hidrológica estatal pueden repetirse las mismas consideraciones, con el añadido de que al tratarse de un concepto amplio y no un acto concreto, comporta una posibilidad de configuración estatal plena, y permite, pues, conservar intacta la competencia estatal de planificación. Recordemos que el anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña contemplaba la participación de la Generalidad en el ejercicio de competencias estatales, en los artículos 12.2, 18.2 y 3, y 24.2.

La objeción que se presenta respecto del apartado 2 parte de la consideración que la reserva a favor del Estado contenida en el art. 149.1.24 CE incluye todo tipo de potestades respecto de las obras de interés general, por lo que el Estatuto no puede “segregar” alguna de estas potestades para atribuirla a la Generalidad. Cabe observar, en primer lugar, que la formulación de una competencia estatal en términos genéricos o amplios, sin precisión de funciones, no ha impedido que algunos Estatutos de Autonomía anteriores al recurrido hayan atribuido alguna competencia o potestad concreta sobre la materia a la Comunidad Autónoma, sobre la base constitucional del mismo artículo 149.3, cuando dispone que los Estatutos pueden atribuir todo lo no expresamente reservado al Estado. En materias de infraestructuras calificadas de “interés general” así ha sucedido sin suscitar reparo de inconstitucionalidad y habiendo sido aplicados por el Tribunal Constitucional sin que éste señalara

duda alguna sobre la validez de estos preceptos estatutarios. Este sería el caso del Estatuto del País Vasco, art. 12.8, art. 11.8; del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 17.7; del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 59 de la LORAFNA y art. 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

En el caso del presente artículo 117.2 parece claro que éste 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 hace es prever la posibilidad de que mediante la legislación estatal, se atribuyan competencias, todas o algunas, para casos concretos o que cumplan determinadas condiciones, o en los que concurran las circunstancias que se determinen. En la medida que se limita a abrir una posibilidad que al Estado corresponde instrumentar, no se contradice al título competencial estatal del art. 149.1.22 CE.

- Artículo 118. Asociaciones y fundaciones.

Artículo 118.1.

En torno al ámbito material referido a la regulación de las asociaciones el motivo de impugnación se basa en la propia “exhaustividad de la regulación” afirmando que con ello lo que se causa es “un solapamiento con cuestiones propias de la reserva de ley orgánica y de la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE”

En relación con este apartado la parte recurrente al margen de que efectúa esta observación de un modo extremadamente genérico y abstracto, no ofrece ningún otro tipo de argumentación que le sirva de fundamento para justificar la supuesta inconstitucionalidad del precepto que se impugna, toda vez que no

concreta qué ámbitos materiales en relación con el derecho de asociación están siendo regulados indebidamente desde el punto de vista constitucional por el precepto estatutario, vulnerando así, el orden constitucional de competencias sobre la materia.

Además, es preciso señalar que la argumentación que utiliza la parte recurrente para impugnar el artículo 118.1 es totalmente contradictoria. En un primer momento, reconoce explícitamente que el precepto es respetuoso con las previsiones constitucionales de los artículos 149.1.1^a y 81.1, (de hecho, el propio artículo 118.1 establece explícitamente dicha salvedad) para después, ponerlo en duda de una forma un poco confusa, hasta proceder directamente a su impugnación, sin ningún tipo de fundamentación. En este sentido, no deja de sorprender a esta parte, que del artículo 118.1, precisamente se impugne el precepto que determina el marco constitucional conformado en este caso, por el contenido de los artículos 81.1; 139.1 y 149.1.1 de la CE, el cual debe servir para que la Generalidad de Cataluña en el momento de ejercer la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que cumplan sus funciones mayoritariamente en Cataluña, pueda llevarlo a cabo con pleno respeto al orden constitucional de competencias establecido sobre la materia.

Con carácter preliminar, y antes de entrar a exponer cuáles son los argumentos jurídico-constitucionales que van a servir a esta parte para defender la constitucionalidad del precepto impugnado, se hace preciso mencionar que la falta de argumentación en las demandas a que se ha hecho mención anteriormente, además de dificultar a esta parte la tarea de contrarrestar las afirmaciones contenidas en la demanda, acarrea determinadas consecuencias jurídicas definidas por el propio Tribunal Constitucional. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que además de la necesidad de especificar en la demanda los preceptos impugnados, así como los preceptos constitucionales que se consideren infringidos, también se debe exponer el

fundamento de la pretensión o *causa petendi*, con objeto de evitar el vicio de posibles demandas genéricas basadas en argumentaciones que no señalan violaciones constitucionales concretas, contraviniendo así, lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

El Tribunal ha explicitado esta doble necesidad de precisión en varias de sus sentencias, de la que puede destacarse la STC 36/1994 de 10 de febrero, que en su FJ. 1 se afirma:

“como hemos reiterado en múltiples ocasiones, cuando el recurrente pretende la depuración del ordenamiento jurídico, tiene la carga de colaborar con la justicia de esta Tribunal, concretando los preceptos impugnados y aduciendo y analizando de forma pormenorizada los motivos en los que se pretende fundar tan grave resultado. No pueden convertirse, pues, en objeto de recurso de inconstitucionalidad peticiones genéricas [...], que no concretan los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad .”

Una vez destacado este aspecto preliminar, y a los efectos de defender la constitucionalidad del precepto, esta parte considera imprescindible sintetizar cuál es la doctrina constitucional (por todas, las SSTC 173/ 1998, 133/2006 y 135/2006) que ha servido de soporte para la determinación del orden constitucional y estatutario de competencias en materia de asociaciones.

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto como cuestión preliminar a los efectos de poder determinar cuál es el ámbito competencial correspondiente al Estado y las CCAA en materia de asociaciones, que ni en el artículo 148 ni en el 149, ambos de la CE, no hay ninguna referencia expresa en materia de asociaciones de modo que, éstas sólo se contemplan de modo expreso en los distintos estatutos de autonomía. Así la única mención referida

no a las asociaciones como tales, sino al reconocimiento del derecho fundamental de asociación la encontramos en el artículo 22 de la CE, artículo incluido dentro de la Sección 1 “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha venido definiendo los contornos del ámbito competencial en materia de asociaciones, que corresponden al Estado y a la Generalidad de Cataluña. Así, en primer lugar, el Tribunal ha venido estableciendo que al Estado le corresponden las competencias que se derivan del artículo 81.1 de la CE.

En el sentido anteriormente expuesto, tal y como reproducen de modo coincidente la STC 135/2006 (FJ. 2) y la que ahora reproducimos la STC 133/2006, en su FJ. 2, al Estado le corresponde la regulación mediante Ley Orgánica de “los elementos esenciales de la definición” del derecho de asociación, o en otras palabras, la delimitación de “ los aspectos esenciales del contenido del derecho” en lo tocante a la titularidad a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, FJ2), al alcance del mismo en las relaciones inter privados, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza, de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas,- es decir, las ilegales, las secretas y las de carácter militar- así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas – militares, jueces, etc.-, o en relación a la libertad de no asociarse” (STC 173/1998, FJ. 8)

Además, en relación con esta reserva de Ley Orgánica a favor del Estado la STC 135/2006, en su FJ. 2 reproduciendo el contenido de la STC 173/1998 ha concretado mucho el alcance de dicha reserva y ha afirmado que la misma no puede tener un efecto expansivo, en este sentido la sentencia establece que “debe inspirarse en un criterio estricto que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación destinado a establecer el «desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional, complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente” (STC173/1998, FJ 7). A mayor abundamiento, el Tribunal en la misma sentencia ha afirmado que la reserva a favor del Estado tiene otros condicionamientos a saber, el propio bloque de la constitucionalidad, en este sentido el Tribunal ha afirmado: “en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.”(STC 173/1998, FJ. 7) (STC 135/2006, FJ. 2)

En segundo lugar, el Tribunal ha reconocido 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, ya que obliga al Estado a examinar las condiciones básicas en uso de lo establecido en el artículo 149.1.1 de la CE, para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de asociación, y asegurar la implementación efectiva del principio constitucional del artículo 139.1 de la CE que establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

En estricta conexión con lo anterior el Tribunal ha definido con mucha precisión el alcance y contenido de las condiciones básicas ex artículo 149.1.1 de la CE. Así en las SSTC 133/2006, FJ. 3, y 135/2006 FJ. 2 , reproduciendo lo

establecido en Sentencias anteriores el Tribunal ha identificado cuatro facetas cuyos aspectos configuran la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de asociación, y por tanto de competencia estatal, a saber, 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; y finalmente como dimensión privada el conjunto de facultades de los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones.

Así una vez acotado el ámbito de competencias del Estado en materia de derechos fundamentales, el Tribunal ha afirmado cuál es el ámbito competencial que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones, siendo significativo el contenido del FJ 6 de la STC 173/1998 que se reproduce en la STC 135/2006 FJ 2 en el que afirma: “La CCAA no regulará el derecho de asociación, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de este derecho.”

En este sentido, las SSTC 133/2006 FJ. 3; 135/2006 FJ. 2 y FJ. 4, han concretado el alcance material de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de asociaciones, a la luz del bloque de la constitucionalidad vigente en aquel momento conformado por la CE y por el Estatuto de Autonomía de 1978. Así el Tribunal ha afirmado que cuando un Estatuto de Autonomía atribuye a una CCAA la competencia exclusiva en materia de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos (fomento, policía y sanción), sino también el régimen jurídico tanto en la vertiente externa relativa a su participación en el tráfico jurídico, (constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad, extinción y disolución), como en su vertiente interna (organización funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados)

Por todo ello, a modo de resumen, y con la finalidad de demostrar la constitucionalidad del precepto que se impugna, podemos recordar que a criterio del Alto Tribunal, tanto la reserva de Ley Orgánica a favor del Estado, como el límite formal y material del artículo 149.1.1 de la CE no pueden suponer una ingerencia o restricción de la competencia autonómica en el momento de regular el régimen jurídico del derecho de asociación, y viceversa cuando la CCAA entre a regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación.

En consecuencia, esta parte considera en base a las alegaciones precedentes, que el artículo 118.1 no interfiere en la competencia reservada al Estado para la regulación con carácter exclusivo del derecho fundamental de asociación prevista en la Constitución y que la regulación del régimen jurídico que el artículo impugnado contiene es plenamente acorde con las determinaciones vertidas por la doctrina constitucional en torno a la determinación del orden constitucional de competencias en materia de asociaciones. Por todo ello, el referido artículo es plenamente conforme a la Constitución.

Artículo 118.1.b)

La parte recurrente impugna el contenido de la letra b) del artículo 118.1 que establece como uno de los ámbitos de competencia de la Generalidad en materia de asociaciones “la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las asociaciones establecidos en la normativa tributaria, así como la declaración de utilidad pública, el contenido y los requisitos de su obtención”, argumentando que dicha previsión relativa al régimen fiscal para poder ser constitucional, debe entenderse referida a la normativa autonómica sin que en ningún caso, pueda entenderse referida a la normativa estatal.

En relación con la supuesta inconstitucionalidad de la letra b) del artículo 118.1 referido en este caso, a la competencia de la Generalidad sobre la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las asociaciones que establezca la normativa tributaria, debe afirmarse que de la lectura del referido precepto se desprende con claridad que no se trata 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 que, para el caso de tributos estatales será el Estado en uso de la competencia exclusiva del artículo 149.1.14 de la CE, y para el caso de los tributos autonómicos, la Generalidad de Cataluña, por atribución del artículo 149.3 de la CE.

Realmente, lo que se establece en este artículo es la identificación de las asociaciones beneficiarias y la canalización de la aplicación de los beneficios fiscales correspondientes derivados de la normativa autonómica. Se trata en definitiva de aplicar la normativa y las condiciones por esta fijadas, ya que la identificación del beneficiario y la acreditación de sus condiciones forma parte *strictu sensu* del ámbito propio de la competencia en materia de asociaciones, tal y como se desprende de la doctrina constitucional mencionada en las alegaciones al artículo 118.1.

En consecuencia, por las razones anteriormente expuestas esta parte considera que el artículo goza de plena cobertura constitucional, por incardinarse en la potestad que el legislador autonómico ostenta para regular el régimen jurídico de asociaciones, encuadrable en la competencia asumida con pleno respeto al bloque de la constitucionalidad.

En segundo lugar, y en relación con la supuesta inconstitucionalidad de la letra b) del artículo 118.1 referido en este caso, a la competencia de la Generalidad

sobre la declaración de utilidad pública de las asociaciones, así como el establecimiento del contenido y los requisitos para obtener dicha declaración, la recurrente fundamenta el motivo de impugnación a partir de una lectura parcial del propio precepto, sin tener en cuenta que debe procederse a la lectura sistemática de los apartados que conforman un precepto toda vez que, los epígrafes aisladamente considerados no tienen demasiado sentido sin la lectura del apartado del cual penden.

Ello es así toda vez que la recurrente considera que la inconstitucionalidad del precepto se basa precisamente en que el mismo no tiene en cuenta la correspondiente regulación orgánica relativa a la declaración de utilidad pública de las asociaciones prevista en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, salvedad que precisamente ya se efectúa en el apartado 1 del mismo artículo 118 y que contradictoriamente también es objeto de impugnación por la parte recurrente, produciéndose, de forma incomprensible para esta parte, una clara contradicción de la argumentación jurídica que sirve de fundamento para tachar de inconstitucionalidad dicho precepto.

En consecuencia, esta parte considera que el artículo 118.1. letra b) goza de plena cobertura constitucional, por incardinarse en la potestad que el legislador autonómico ostenta para regular el régimen jurídico de asociaciones, así como la determinación de los correspondientes beneficios fiscales ex artículo 149.3 de la CE, y por ello encuadrable en la competencia asumida con pleno respeto al bloque de la constitucionalidad.

Artículo 118.2

La parte recurrente impugna el artículo 118.2 que atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las fundaciones que cumplan sus funciones mayoritariamente en Cataluña.

La referida impugnación se basa en la omisión de la referencia al artículo 149.1.1 de la CE que establece la competencia del Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental de fundación, competencia que limita o modula la pretendida competencia de la Generalidad de Cataluña. En este punto, debe ponerse de relieve una vez más, las contradicciones de la argumentación del recurso efectuadas por la parte recurrente, ya que por un lado, impugna el artículo 118.1 el cual, hace mención explícita a las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y a la reserva de Ley Orgánica, y ahora en este apartado lo que impugna precisamente es la propia omisión de dichos términos.

La referida omisión del artículo 149.1.1 de la CE que en si misma sirve de fundamento para justificar la tacha de inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 118, no implica, a juicio de esta parte, ni el desconocimiento, ni el establecimiento de obstáculos para la plena aplicación de la competencia estatal. Asimismo, debe rechazarse, tal y como alega la recurrente, la idea de que ni el legislador autonómico ni el estatal han tenido la pretensión de “configurar la competencia autonómica sin sujeción ni límite alguno.”

Ello es evidente pues la virtualidad de los preceptos constitucionales no depende de su mera mención o remisión en los Estatutos de Autonomía, ni tampoco de una remisión errónea en los mismos, en este sentido su *“fuerza normativa dominante”* ha sido reconocida reiteradas veces por la

jurisprudencia de este Alto Tribunal, de modo que “ni los Estatutos de Autonomía [...] pueden oponerse a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esta misma materia.” (por todas, STC 163/1994, FJ. 3)

Tampoco puede afirmarse que esta conceptualización “resulta inconciliable con el orden constitucional de redistribución de competencias”, efectuar esta afirmación, es como aseverar que el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 1979 se ha mantenido durante más de 25 años al margen del orden constitucional de competencias sin que haya habido ningún tipo de depuración constitucional, toda vez que, el precepto objeto de impugnación tiene el mismo contenido que el del artículo 9.24 del Estatuto de Autonomía, actualmente derogado.

Llegados a este punto debe tenerse en cuenta una cuestión nuclear, a saber, el artículo 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 artículo 34 de la CE y que es donde el Estado debe proyectar las condiciones básicas aludidas para su ejercicio ex artículo 149.1 1 CE.

Además, el artículo 53.1 del texto constitucional reserva a la Ley la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I, entre los que se encuentra el derecho de fundación, especificando que dichas normas legales deben en todo caso, respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades.

Así pues, la competencia del Estado se proyecta a los efectos de determinar las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación reconocido

en el artículo 34 de la CE, y que son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.1 de la CE, todo ello teniendo en cuenta que en el texto constitucional el fenómeno fundacional no es considerado como materia competencial dotada de sustantividad propia toda vez que, ni en el artículo 148 ni en el 149, ambos de la CE hay una atribución competencial a favor del Estado para la determinación del régimen jurídico correspondiente de las fundaciones.

Asimismo, debe tenerse en cuenta además, que al Estado le habilitan otros títulos competenciales para regular el régimen jurídico de las fundaciones. En este sentido, deben mencionarse los títulos previstos en el artículo 149.1.números 6 y 8 de la CE en relación a los aspectos procesales y civiles, y el artículo 149.1.14 de la CE en lo concerniente a la estimulación de la participación de la iniciativa privada en actividades de interés general, mediante la implementación de los correspondiente incentivos fiscales.

Una vez establecido el ámbito competencial cuya titularidad corresponde al Estado para la configuración del “derecho de fundación para fines de interés general” del artículo 34 de la CE, debe determinarse cuál es el ámbito competencial constitucionalmente reconocido a favor de la Generalidad de Cataluña, a los efectos de poder confirmar, como se verá más adelante, la plena constitucionalidad del artículo 118.2.

A la Generalidad de Cataluña le corresponde la regulación del régimen jurídico de las fundaciones que cumplan sus funciones mayoritariamente en Cataluña. Es decir, tal y como ha reconocido la STC 341/2005 en su FJ 2: “... la distribución de competencias opera sobre el criterio del ámbito territorial sobre el que se extiende el desarrollo principal de las actividades de las fundaciones.”

En este sentido, es muy clarificadora la STC 341/2005 que confirma el criterio de la territorialidad para sostener las competencias autonómicas en materia de fundaciones, criterio que consta de manera explícita en el precepto impugnado. Así, en la misma sentencia en su FJ 4 se afirma: “Pues bien, un análisis armónico del bloque de constitucionalidad anteriormente descrito pone de manifiesto que tal llamamiento (el que efectúa el art. 34.1 CE) se dirige tanto al legislador estatal, como a los legisladores autonómicos. Así será el legislador autonómico 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.”

Consecuentemente, siendo la Constitución el único parámetro para enjuiciar la adecuación constitucional del precepto impugnado y teniendo en cuenta la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional del artículo 34.1 CE, esta parte considera que el artículo 118.2 goza de plena cobertura constitucional, en tanto que por un lado, respeta el criterio de la territorialidad en el momento de articular las competencias de la Generalidad en materia de fundaciones (por mencionarlo así explícitamente), y por otro, el ámbito competencial reservado al Estado.

Artículo 118.2.b)

La parte recurrente impugna el contenido de la letra b) del artículo 118.2 que establece como uno de los ámbitos de competencia de la Generalidad en materia de fundaciones “la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las fundaciones establecidos en la normativa tributaria”, argumentando que dicha previsión relativa al régimen fiscal para ser

constitucional debe entenderse referida a la normativa autonómica, sin que en ningún caso pueda entenderse referida a la normativa estatal.

Evidentemente, y como no puede ser de otro modo, la Generalidad en ejercicio de sus competencias en materia tributaria podrá establecer en el marco de lo previsto en el artículo 149.3 de la CE, incentivos fiscales para las fundaciones mediante una norma con rango de Ley, todo ello sin perjuicio de los incentivos fiscales establecidos por la normativa estatal a la participación privada en actividades de interés general, establecidas en la actualidad, en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, de conformidad con la competencia exclusiva que ostenta el Estado ex artículo 149.1.14 de la CE.

Asimismo, en todo lo restante esta parte da por reproducidas en este momento las alegaciones efectuadas en el artículo 118.1.b) en relación con idéntica previsión relativa a los beneficios fiscales de las asociaciones, afirmando por este motivo que el precepto impugnado es plenamente constitucional.

Artículo 118.3

La parte recurrente impugna el contenido de dicho artículo que atribuye a la Generalidad la competencia para “fijar los criterios, la regulación de las condiciones de ejecución y el control de las ayudas públicas a las asociaciones y fundaciones”, argumentando que mediante la utilización del concepto de *ayuda pública*, al ser mucho más amplio que el de subvención, “se ensancha la competencia de la Generalidad de Cataluña, desbordando no sólo el marco de las previsiones del artículo 114 del Estatuto, sino atrayendo a su ámbito material la decisión sobre las condiciones, afectación, ejecución y control de los beneficios fiscales que puedan preverse a favor de asociaciones y fundaciones” y es precisamente por este motivo, por afectar a los beneficios fiscales que son

competencia exclusiva del Estado, por lo que se considera vulnerado el artículo 149.1.14 de la CE. Además se alega que la doctrina constitucional sobre las subvenciones no es trasladable a los beneficios fiscales y figuras afines.

La recurrente en el momento de argumentar la tacha de inconstitucionalidad otorga un contenido concreto al concepto *ayudas públicas*, (concretamente el de beneficio fiscal con fines de fomento e incentivo es decir, con finalidad extrafiscal) contenido sobre el cual esta parte tiene serias dudas, así como sobre la idea de fundamentar su inconstitucionalidad por extralimitar la competencia del artículo 114 del Estatuto toda vez que, se trata de otro precepto distinto relativo a la actividad de fomento en general y por ello incluido en el capítulo anterior.

Sobre cual sería el contenido material del término *ayudas públicas* esta representación quiere manifestar, a priori, que el concepto ayuda pública no tiene porqué coincidir con el de beneficios fiscales, por ello establecer una equiparación conceptual entre ambos términos puede entrañar graves riesgos desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado en el artículo 9.3 de la CE, de modo que es preciso entender el texto en sus justos términos evitando interpretaciones extensivas.

Además, efectuada una lectura sistemática de todo el artículo 118 se desprende con una claridad meridiana 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 en la letra b) de ambos apartados 1 i 2 del artículo 118, por lo que el apartado 3 no impone una regulación parcialmente redundante sino que se refiere a la actividad de fomento por dación como las subvenciones o las aportaciones fundacionales.

En tanto que el artículo 118.3 se refiere a la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas a las asociaciones y fundaciones, y al efectuar la recurrente una interpretación errónea de dicho precepto y situarlo en otro orden conceptual, esta parte considera que dicho artículo goza de plena cobertura constitucional por incardinarse en la potestad que el legislador autonómico ostenta para regular el régimen jurídico de las asociaciones y fundaciones, plenamente encuadrable en la competencia asumida con pleno respeto al bloque de la constitucionalidad.

- Artículo 120. Cajas de ahorros.

Los recurrentes impugnan el artículo 120 del Estatuto con carácter marcadamente preventivo, en la medida que arguyen que “Como la técnica legislativa empleada no es precisamente correcta, ni contribuye a la claridad de la norma, ni a la seguridad jurídica, se impone, como ya se ha explicado en este escrito, al menos una interpretación constitucional que difumine las oscuridades o sombras que, eventualmente de manera querida, produce el precepto que nos ocupa”. Esta representación ya se ha manifestado sobre la inadmisibilidad de dicha formulación.

El artículo 120 del Estatuto establece:

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña, la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución. Esta competencia incluye en todo caso:

a) La determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados.

b) El estatuto jurídico de los miembros de los órganos rectores y de los demás cargos de las cajas de ahorro.

c) El régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro.

d) El ejercicio de las potestades administrativas con relación a las fundaciones que creen.

e) La regulación de las agrupaciones de cajas de ahorros con sede social en Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre la actividad financiera, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales, que incluye, en todo caso, la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas.

Asimismo, la Generalitat efectuará el seguimiento del proceso de emisión y distribución de cuotas participativas, exceptuando los aspectos relativos al régimen de ofertas públicas de venta o suscripción de valores y admisión a negociación, a la estabilidad financiera y a la solvencia.

3. Corresponde a la Generalitat, en materia de cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas. Esta competencia incluye, en todo caso, el establecimiento de infracciones y sanciones adicionales en materias de su competencia.

4. La Generalitat, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal, colabora en las actividades de inspección y sanción que el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España ejercen sobre las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña.

Con relación a dicho artículo, la recurrente, además de solicitar una “interpretación constitucional”, formula alegaciones concretas sobre algunos de los aspectos regulados por el mismo.

El primero de ellos hace referencia a la letra a del apartado 1, que se tacha de inconstitucional porqué “omite cualquier referencia a la protección y tutela de los intereses locales en esta materia”. La recurrente fundamenta su alegación en su interpretación del alcance de la STC 33/1993.

Esta representación quiere remarcar dos cuestiones que desvirtúan la alegación de la recurrente:

- a) En primer lugar, la alegación plantea una “inconstitucionalidad por omisión” y además que la trascendencia de dicha omisión vendría determinada porqué el artículo impugnado “podría interpretarse en un sentido contrario a la autonomía local, que habilitase, en el ámbito competencial catalán, a prescindir de su respeto y protección”. Tal como manifestaba la STC 24/1982, de 13 de mayo, “la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y éste no lo hace” (FJ. 3). Esta representación no ha localizado en la Constitución ninguna norma que imponga la necesidad, en el momento de establecer las competencias de una comunidad autónoma en su Estatuto de Autonomía, de que las mismas aseguren la participación de los entes locales en los órganos rectores de las cajas de ahorro. Por otro lado, nada indica que la interpretación “contraria a la autonomía local” que propone la recurrente sea posible, máxime si se tiene en cuenta que el Capítulo VI del Título II del Estatuto, dedicado al Gobierno local, garantiza de forma muy amplia la autonomía local.
- b) La STC 33/1993 en la que los recurrentes pretenden basar sus argumentos no tiene 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 artículo 47.2 de la Ley de Bases del

Régimen Local con relación al quórum exigible en las votaciones en el pleno de las corporaciones locales para adoptar ciertos acuerdos.

La segunda de las alegaciones se refiere a la letra c del apartado 1; en ella la recurrente afirma que la STC 62/1993 establece que “la regulación de la fusión de Cajas la ordenación estatal constituye un mínimo indisponible para el legislador autonómico”. Esta afirmación no es cierta, ya que pretende extender a toda la regulación estatal lo que en la sentencia dictada se circunscribía a que el artículo 12.2 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA) establecía un quórum calificado de asistencia y votación para la fusión de las cajas de ahorro, y que ese quórum “ha de estimarse como mínimo indisponible para el legislador autonómico”. Por el contrario, en la misma Sentencia, el Tribunal recordó que, aunque la “LORCA sea norma básica, lo es también porque contiene «normas permisivas de las que no puede decirse que conculquen las competencias de las Comunidades Autónomas» (STC 49/1988, fundamento jurídico 25). Ha de tenerse en cuenta que se trata de aspectos organizativos internos, en que no está en juego la solvencia de la Entidad financiera, 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 esa competencia autonómica en materia de Cajas de Ahorro.” En este sentido debe recordarse que el artículo impugnado establece de forma clara que la competencia de la comunidad autónoma de Cataluña en la materia se atribuye “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución”, sin que ello requiera una interpretación cuyo único objetivo sea proyectarse sobre el ejercicio de la competencia que el Estado o la Generalidad de Cataluña puedan desarrollar en un futuro.

La tercera de las alegaciones en la materia se refiere a la letra *d* del apartado 1. Se afirma que dicha letra *d* es inconstitucional porque significa “una singular extensión de la competencia autonómica en materia de fundaciones, que no está justificada” y que constituye “un exceso en la atribución de la competencia que carece del necesario respaldo constitucional”. Esta representación no acaba de entender la alegación de la recurrente, en la medida que para que exista un exceso de atribución competencial debería encontrarse un respaldo concreto en la Constitución que expresamente atribuyera al Estado la competencia en cuestión, ya que, en otro caso, opera el artículo 149.3 que prevé que las comunidades autónomas asuman, en virtud de su Estatuto, las competencias que la misma Constitución no atribuya expresamente al Estado. Desde esta perspectiva, esta representación no puede dejar de remarcar que la demanda de los recurrentes, en la medida que no precisa el precepto constitucional que se entiende infringido, incumple los requisitos que establece el artículo 33.1 LOTC. Y ello es así porque, si bien en relación a otros apartados del artículo 120 del Estatuto podría llegarse a inferir, porque tampoco lo argumentan, que se fundamentan en los artículos 149.1.11 y 149.1.13 CE, no parece que dicho argumento sea aplicable a las “*fundaciones que creen*” las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña. En todo caso, esta representación considera que la alegación de los recurrentes no tiene contenido constitucional sino que se fundamenta exclusivamente en una idea nebulosa y confusa de los límites que la Constitución establece para determinar el contenido de los estatutos de autonomía.

La siguiente alegación de la recurrente se centra en el apartado 2 del artículo 120; el argumento de la recurrente se fundamenta en una interpretación extensiva de la STC 178/1992. Debe recordarse que dicha sentencia resolvía un conflicto de competencia, a cuyo objeto se circunscribe el pronunciamiento del Tribunal, sin que dicho pronunciamiento pueda extenderse a juzgar sobre la constitucionalidad de la norma que atribuye la competencia. La interpretación

de la recurrente es, además, extensiva, en la medida que no tiene en cuenta que el pronunciamiento del Tribunal se refiere exclusivamente a “la autorización previa del Banco de España de la distribución de resultados en el supuesto previsto en el art. 5.2 del Real Decreto 1.370/1985”. Dicho real decreto, que ya no es vigente, establecía en su artículo 5.2, que “cuando el déficit a que alude el número precedente [el déficit de recursos propios respecto a los mínimos requeridos por la propia norma] sea igual o inferior al 20 por 100, la Entidad o todas y cada una de las Entidades de depósito pertenecientes al grupo consolidado, someterán su distribución de resultados a la autorización previa del Banco de España, que establecerá el porcentaje mínimo a destinar a reservas en función del programa y perspectivas de reconstrucción de recursos propios de la Entidad o grupo; ese porcentaje no será inferior al 50 por 100 de los beneficios netos”. Como puede comprobarse, no existe identidad entre el caso resuelto por el Tribunal y que sirve de apoyo a la recurrente, y el caso que ésta plantea, ya que no tiene porqué identificarse “la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas” con la distribución de recursos en los casos que la entidad se encuentre en situación de déficit de recursos propios; especialmente si se tiene en cuenta que el Estatuto no niega, sino al contrario, admite que la competencia de la Generalidad tiene carácter compartido y que ésta debe ejercerla “de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales”. Por ello, como en los casos anteriores, debe concluirse que el recurso contra este apartado tiene también carácter preventivo, por lo que no debe resultar admisible.

La recurrente también alega contra el apartado 3 del artículo 120. En este caso, como en los anteriores, no se determina cual sea el precepto constitucional infringido; es más, la recurrente manifiesta que el precepto resulta contrario a “la doctrina constitucional”, concepto que no es, ni debe ser, equivalente a “Constitución”. En el presente caso, la recurrente se remite a la STC 48/1988 para argumentar que considera inconstitucional la atribución a la Generalidad

de “la competencia en materia de inspección y coordinación a actividades realizadas fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma”, la cual derivaría del hecho que la competencia se determina por el territorio donde las cajas de ahorro tengan su domicilio. La misma Sentencia citada por la recurrente aclara que “A este respecto ha de señalarse que, a diferencia de lo que ocurre con otros preceptos constitucionales o estatutarios, ni el art. 149.1.11 de la Norma fundamental ni, concretamente, los arts. 12.1.6 del EAC [de 1979] y 30.1.5 del EAG, contienen indicación alguna sobre el ámbito a que ha de circunscribirse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas. Por ello se hace preciso partir de lo dispuesto con carácter general en los arts. 25.1 del EAC [de 1979] y 37.1 del EAG, según los cuales las competencias de las respectivas Comunidades se entienden referidas a su territorio. El ámbito de la competencia autonómica viene, pues, dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales de hecho que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas (STC 37/1981) y de las excepciones que estatutariamente pueden preverse o resulten de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes”. (FJ 4) Es decir, no es 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, en el Estatuto de Autonomía, que es justamente la norma que se impugna.

La última argumentación de la recurrente en referencia al artículo 120 se plantea desde una doble vertiente: por un lado se arguye que lo que establece el artículo 120.4 “excede con mucho de la que admite el bloque de la constitucionalidad, tal y como ha sido interpretado por el propio Tribunal, que únicamente se ha referido a la posibilidad de reconocer, en materia de supervisión, y en paralelo a la competencia propia e inequívoca del Banco de España en materia de supervisión, una cierta competencia de “supervisión

prudencial” siempre que derivase de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencia en la materia”; por el otro lado, se afirma que “el precepto en cuestión pretende formular un mandato vinculante hacia los poderes públicos del Estado en cuanto instancia territorial de poder, con un claro exceso competencial, al tratar de introducirse en ámbitos que sólo corresponde decidir, y en su caso, al Estado”.

En relación con el primero, la recurrente, sin manifestarlo expresamente, cita la STC 235/1999. En dicha sentencia el Tribunal manifestaba que “la atribución de dichas potestades al Banco de España respecto de esta concreta categoría de intermediarios financieros ha de ponerse en relación con lo establecido en el art. 7.6 de su Ley de Autonomía (en la redacción dada al precepto por la Ley 12/1998 y que se corresponde enteramente con el tenor original del art. 7.4), a cuyo tenor el Banco de España «deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida», función que habrá de ejercer, según expresamente se indica en el citado precepto, «sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación de éstas con el Banco en el ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión». De este modo, lo que la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 hace no es sino singularizar una categoría de entidades financieras, los establecimientos financieros de crédito, sobre los cuales el Banco de España queda facultado para ejercer las potestades de control y supervisión, que «se justifica en atención a las funciones de disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España» (STC 133/1997, fundamento jurídico 12 b). Dicha atribución se efectúa, obviamente, sin perjuicio de la supervisión prudencial que, paralelamente, pueda desarrollar la Generalidad de Cataluña cuando quede

habilitada para ello conforme a las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias en la materia.” Como puede comprobarse, no es que el Tribunal haya interpretado que las competencias de las comunidades autónomas en materia de supervisión de las cajas de ahorro una *cierta competencia de supervisión prudencial*, sino que simplemente reproduce la legislación que regula el Banco de España y, en todo caso no impide que los Estatutos de autonomía pueden asumir competencias en la materia de inspección y sanción sobre las cajas de ahorro, sin que el artículo 120 impugnado, que sólo indica la necesaria colaboración de la Generalidad de Cataluña, signifique ningún menoscabo para con las funciones que correspondan al Banco de España.

En relación con la segunda línea argumental de los recurrentes para con el apartado 4 del artículo 120, debe remarcarse su carácter contradictorio con la primera de las líneas argumentales ya contestadas: si las comunidades autónomas pueden tener, a criterio de la recurrente, una *cierta competencia*, no se entiende que inmediatamente se niegue la posibilidad de que dicha competencia se asuma mediante el Estatuto de autonomía.

Como bien señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 48/1988 “Desde el punto de vista constitucional, es de señalar que ni las Cajas de Ahorro ni las Fundaciones aparecen en los arts. 148 y 149 de la Norma fundamental 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)” (FJ 2); ello pone de manifiesto que, en virtud del artículo 149.3 CE, el artículo 120 del Estatuto de Cataluña es plenamente constitucional.

Artículo 121. Comercio y ferias.

Los recurrentes impugnan los apartados 1 y 2 letra a). En cuanto al **apartado 1**, consideran inconstitucional que como contenido de la ordenación administrativa de la actividad comercial, competencia exclusiva de la Generalidad, se detallan las submaterias relativas al comercio electrónico, las ventas promocionales y los horarios comerciales, en las letras a), b) y c), respectivamente. En cuanto a la **letra a)**, entienden que el comercio electrónico no pasa de ser una modalidad de venta a distancia, de manera que su mención *“incluso pudiera considerarse reiterativa, cuando no superflua”* ya que cabría considerarla incluida en la letra b). Asimismo entienden que la competencia autonómica sobre comercio electrónico no puede ser exclusiva, ya que aunque la legislación estatal deja a salvo las competencias autonómicas, tales competencias no pueden ser exclusivas.

La competencia que la Generalidad asume como exclusiva es la relativa a la *“ordenación administrativa de la actividad comercial”*, por tanto no abarca otros aspectos propios de los servicios de la sociedad de la información. La Generalidad no interfiere en el ejercicio de las competencias estatales sobre telecomunicaciones, art. 149.1.21 de la Constitución, sino que, al objeto de poder proteger los derechos de los consumidores en Cataluña, se ciñe a regular los requisitos administrativos para el ejercicio del comercio por medios electrónicos en su ámbito territorial, por tanto, la letra a) es plenamente constitucional.

La **letra b)** se refiere a todas las modalidades de ventas y, en especial a las ventas promocionales y a la venta a pérdida. Los recurrentes la impugnan, en base a la jurisprudencia constitucional, SSTC 228/1993 y 88/1986, en las que se estableció que corresponde al Estado adoptar la regulación la fijación de la duración de las ventas promocionales y el uso de la venta a pérdida como

estrategia tendente a eliminar al competidor o a desprestigiarle en consideración con su conexión directa con la defensa de la competencia; en base a ello los recurrentes advierten que, al menos en dichos aspectos, la competencia de la Generalidad no puede ser calificada como exclusiva. Lo mismo dicen respecto a fijar los periodos de las ventas en rebajas, aunque a no se refiera a ellas expresamente el artículo controvertido.

Es muy cierto que las Sentencias citadas anularon algunos preceptos de leyes autonómicas que regulaban modalidades de venta invocando la competencia estatal sobre defensa de la competencia, sin embargo 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 de la Constitución, 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 Generalidad en materia de comercio interior, el legislador estatuyente puede no hacerlo en el 2006, sin incurrir en inconstitucionalidad.

Los recurrentes impugnan la **letra c)** porque engloba la regulación de los horarios comerciales; aducen que la jurisprudencia constitucional reconoció que el ejercicio autonómico de la competencia puede quedar condicionado por medidas estatales que tengan como objetivo la planificación de la actividad económica, 149.1.13 de la Constitución; abundan en que la vigente Ley estatal 1/2004, atribuye la regulación de los horarios comerciales a las CCAA en sus respectivos ámbitos territoriales *“en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en la presente Ley”*, lo que confirma la posibilidad de la intervención estatal ex art. 149.1.13. Sin embargo, los mismos recurrentes reconocen que el precepto impugnado incluye en su redacción que la regulación de los horarios comerciales se hará *“respetando el principio constitucional de unidad de mercado”*, lo que les lleva a aceptar la posibilidad

de una interpretación conforme a la Constitución, al dejar a salvo la competencia estatal con tal vinculación.

En primer lugar recordemos que en el derecho de la Unión Europea, que tiene como principios fundamentales la libertad de circulación de productos y servicios y la unidad de mercado, no existe ninguna regulación uniformadora en materia de horarios comerciales, pues considera que cada estado miembro tiene libertad para fijar sus horarios mientras no vulnere los principios de libre competencia o implique una restricción cuantitativa o medidas equivalentes.

Los propios recurrentes admiten expresamente que cabe una interpretación del precepto ajustada al orden constitucional; por consiguiente en base al principio jurisprudencial favorable a la conservación de las normas jurídicas, puede obviarse el pronunciamiento respecto al mismo, ya que el legislador estatuyente establece que el ejercicio de la competencia de la Generalidad en la submateria de horarios comerciales debe realizarse sin perjuicio de las competencias estatales del art. 149.1.13 de la Constitución.

Los recurrentes cuestionan el **apartado 2 a)**, que declara que la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de ferias internacionales celebradas en Cataluña, incluye la actividad de autorización y declaración de feria internacional, en base a la STC 13/1988, que distinguió entre decidir qué ferias deben tener carácter internacional, competencia que corresponde al Estado, de las restantes competencias ejecutivas, que pueden corresponder a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se celebren.

El hecho de que las demás competencias ejecutivas puedan corresponder a las Comunidades Autónomas indica claramente que no estamos propiamente ante una competencia de comercio exterior, que corresponde es exclusiva del Estado, ex art. 149.1.10. Si se entiende sin embargo, como apunta la mencionada sentencia, que entra en juego la competencia estatal sobre la

coordinación de la planificación general de la actividad económica, ex art. 149.1.13 CE, "*dado el innegable carácter de programación e impulso de las actividades comerciales que tiene la política ferial*", la regulación establecida en el artículo controvertido permite al Estado ejercer su competencia a nivel normativo general, puesto que lo único que atribuye a la Generalidad es meramente una actividad de carácter ejecutivo, más o menos reglada según sean las pautas o criterios estatales.

- Artículo 122. Consultas populares.

El Estatuto, al regular el derecho de participación, artículo 29.6, establece que "*Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen*". Ya hemos advertido que la regulación del derecho fundamental de participación ciudadana, en tanto que derecho fundamental, está reservado a la ley orgánica; por tanto la competencia de la Generalidad sólo puede incluir el procedimiento, el régimen jurídico, las modalidades y la convocatoria.

En desarrollo del precepto, de acuerdo con las Recomendaciones del Consejo de Europa, 81 y 82, de 18 de noviembre de 1981, en lo que respecta a los poderes locales, el artículo 122 del Estatuto atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de consultas populares por parte de la propia Generalidad y las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias, haciendo expresa salvedad de lo previsto en el artículo 149.1.32 CE, es decir de la competencia estatal para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Por tanto, el precepto estatutario impugnado refleja un pleno respeto al orden competencial.

Cuanto más ampliamente se entienda la competencia estatal derivada del artículo 149.1.32 de la Constitución menor será el espacio disponible para las competencias autonómicas; con todo, el hecho de que la Constitución configure la competencia estatal a partir de la utilización del referéndum permite una primera aproximación: sólo la vía del referéndum es la que la Constitución reserva al Estado; sin embargo, pueden darse otras vías de consulta como las mencionadas en el artículo; estos procedimientos, sustancialmente distintos del referéndum y menos reconocidos o prestigiados, no están reservados a la competencia estatal y por tanto son disponibles para las Comunidades Autónomas, si los asume el Estatuto.

No es que el Estatuto invente vías de participación y consulta, como alegan los recurrentes, sino que ni dogmática ni constitucionalmente existe equivalencia entre participación y referéndum, ni aquélla se agota en éste. Ni tampoco es que la ingeniosidad y el fomento de la participación signifique burla del orden competencial; quizás los recurrentes reflejen simplemente el miedo y su escaso aprecio, ad *nauseam* explicitado, hacia la participación política no laudatoria. Los estudiantes de derecho constitucional saben que no existe un tipo único de referéndum, y que junto a los consultivos se dan los decisorios y los abrogativos. Los referéndum consultivos constituyen una modalidad de participación, pero existen muchas otras formas de recabar la opinión de la ciudadanía y, sin duda, el futuro y la fuerza expansiva de la participación política generarán nuevos instrumentos que no respondan al patrón clásico del referéndum.

El artículo 122, cuando atribuye a la Generalidad competencias en orden a la participación por modalidades distintas del referéndum y, más aún, al hacer expresa salvedad de las competencias estatales, es plenamente respetuoso con el orden competencial regulado en el bloque de la constitucionalidad.

De manera adicional, los recurrentes tachan de irregular el artículo 122, pues entienden que también infringe la reserva estatal del artículo 149.1.18 para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Al margen de lo que se exponga en relación con los preceptos estatutarios relativos a la administración de la Generalidad y del régimen local, debemos reiterar que los recurrentes sempiternamente olvidan el papel y valor de la norma estatutaria, su doble origen autonómico y estatal, y otorgan a un circunstancial desacuerdo en un determinado momento entre administraciones o entre legisladores sobre el ámbito y configuración de las bases, la condición de criterio fijo y parámetro de constitucionalidad, ignorando que el desarrollo de las normas básicas puede variar y con él la jurisprudencia del Tribunal constitucional.

- Artículo 123. Consumo.

Los recurrentes impugnan el artículo en su conjunto, y en especial las letras a) y e).

En primer lugar, los recurrentes comparan el art. 123 del vigente Estatuto con el art. 12.1.5 del de 1979, que también atribuía a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de consumo, si bien con algunos límites que, dicen, “*ahora no aparecen y son implícitamente negados*”, por lo que los recurrentes proclaman la inconstitucionalidad de todo el artículo.

Coincidimos con los recurrentes que lo que efectivamente ha cambiado es el contenido del Estatuto, norma a plena disposición del legislador estatuyente. Si, como reconoce la demanda, las limitaciones estaban en el Estatuto de 1979, es evidente que el estatuyente de 2006 puede establecer una regulación distinta, que amplíe el nivel competencial de la Generalidad sin alterar para nada las competencias estatales. Es malicioso y mezquino 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. El entendimiento falaz que hace la demanda, se traslada posteriormente a las **letras a) y e)**, de manera que su impugnación se basa en algo que ni dicen, ni establecen pero que se pretende inducir que niegan "*implícitamente*".

Los recurrentes, tras reconocer que la materia "*consumo*" o "*defensa de los consumidores*" no aparece reservada en la Constitución a favor del Estado, con cita de la jurisprudencia constitucional, advierten que desde otros títulos materiales estatales es posible incidir válidamente en aquella. Por nuestra parte ni negamos tal eventual incidencia, ni el contenido del artículo controvertido la impide o condiciona su ejercicio en sentido alguno.

Todo el mundo sabe que hay espacios que requieren establecer políticas públicas de carácter global, *id est*, medio ambiente, vivienda, o el consumo que ahora nos ocupa, en las que se puede incidir desde diferentes sectores, de manera que una misma cuestión puede regularse válidamente desde títulos materiales y competenciales diversos. El problema que en concreto podrá plantear una eventual colisión normativa deberá resolverse determinando la norma prevalente en cada caso, atendiendo a los criterios establecidos por la jurisprudencia al respecto. Lo que es ilegítimo es decidir de antemano, como hace la demanda, que las normas estatales prevalecerán siempre sobre las autonómicas, pues el art. 149.3 de la Constitución limita la prevalencia a las materias que no hayan sido atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que no es el caso del art. 123 que nos ocupa.

La defensa de los consumidores y usuarios en su derecho a la salud y a la seguridad, que corresponde a la Generalidad según la letra a) del art. 123 en relación con el 28, ni impide, ni limita para nada, el ejercicio de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre la sanidad o sobre la seguridad industrial. Tampoco la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios

en su derecho a la información, de la letra e), ha de suponer impedimento, menoscabo, ni interferencia alguna en la regulación específica sobre información que se produce en sectores concretos de la competencia estatal y en relación con operaciones determinadas. Piénsese, por ejemplo, en la información contenida en los prospectos de los productos farmacéuticos. Se trata de normativas sectoriales que pueden y deben coexistir armónicamente con la más genérica relativa al consumo y, en caso de una eventual discrepancia, deberá prevalecer la norma más específica. El art. 123 no ofrece obstáculo alguno al respecto.

Los recurrentes afirman finalmente que sería posible una interpretación conforme a la Constitución, si se entendiera que la materia consumo “*tiene un contenido relativamente limitado cuando se utiliza para la atribución de competencias*”. A pesar de ello, solicitan que se declare su inconstitucionalidad. Sin entrar ahora, que no es el lugar, en la difícil tarea de delimitar el contenido competencial de la materia “*consumo*”, basta señalar que la competencia exclusiva que el art. 123 atribuye a la Generalidad en esta materia no es excluyente, ni pretende serlo, de la incidencia sobre el mismo espacio desde otros títulos competenciales materiales, tanto estatales como autonómicos. El artículo 123 es por tanto plenamente constitucional.

- Artículo 125. Corporaciones de derecho público y profesiones tituladas.

Se impugna la constitucionalidad del artículo 125.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 por entender que vulnera la competencia exclusiva que al Estado reserva la Constitución en el artículo 149.1.18 relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Esta representación entiende que tal impugnación carece de consistencia, en base a las alegaciones que se detallan a continuación.

El artículo 125, apartados 1 y 2 establece:

“1. Corresponde a la Generalidad, en materia de Colegios Profesionales, Academias, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, de Industria y de Navegación y otras corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, la competencia exclusiva, excepto en lo previsto en los apartados 2 y 3. Esta competencia, respetando lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución, incluye en todo caso:

- a) La regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como el régimen de colegiación y adscripción, del los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario.
- b) La creación y la atribución de funciones.
- c) La tutela administrativa.
- d) El sistema y procedimiento electorales aplicables a la elección de los miembros de las corporaciones.
- e) La determinación del ámbito territorial y la posible agrupación dentro de Cataluña.

“2. Corresponde a la Generalidad la competencia compartida sobre la definición de las corporaciones a que se refiere el apartado 1 y sobre los requisitos para crearlos y ser miembro de ellos”

Los recurrentes aducen “un cambio profundo en el reparto de competencias en la materia” y efectivamente compartimos tal aseveración. Si se ha reformado el Estatuto de Autonomía ha sido entre otras razones para ampliar el autogobierno de Cataluña, de conformidad con la Constitución. Como ya se ha indicado anteriormente la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de

Cataluña por las Cortes Generales y su ulterior refrendo por los ciudadanos de Cataluña ha supuesto la asunción de nuevas competencias por parte de la Generalidad y por ello una alteración del anterior bloque de la constitucionalidad. Ello ha supuesto el establecimiento de un nuevo reparto de competencias a partir del cual deberán analizarse los conflictos que haya en el futuro entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En la elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía se ha optado por detallar las distintas submaterias contenidas en cada materia y especificar el tipo de competencia que asume la Generalidad en cada una de ellas, con el objetivo de evitar que un título competencial transversal del Estado pueda dejar sin contenido aquella competencia autonómica. El Estatuto ha optado por atribuir a la Generalidad determinadas submaterias que la Constitución no atribuye, respetando, como no podía ser de otra forma, las competencias y las materias atribuidas al Estado. Como ya se ha indicado con extensión en otras partes de las presentes alegaciones hay determinadas materias que el artículo 149.1 atribuye al Estado y sobre ello nada puede oponerse, por la superior posición de la Constitución en el ordenamiento jurídico, pero más allá del contenido específico de una materia hay otras materias relacionadas con aquella que la Constitución no atribuye. Son estas últimas las que el legislador estatuyente puede atribuir a la Comunidad Autónoma.

La Constitución no atribuye al Estado la competencia sobre Colegios profesionales. Sin embargo la jurisprudencia constitucional ha concretado esta atribución otorgando al Estado, en virtud del artículo 149.1.18 unas limitadas funciones en la elaboración de las bases de dichas corporaciones, en la medida en que son administraciones públicas.

La doctrina sentada en la STC 76/1983 establece:

“tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución.”.

En idéntico sentido, por todas, la STC 330/1994, FJ 9, cuando indica:

“dado que en la Ley se limita considerablemente la dimensión pública que tenían estos Colegios, (...) paralelamente el nivel de lo básico ha de ser reducido y, por tanto, de la ordenación dispuesta en el art. 31 sólo han de considerarse básicos, de denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General dado el ámbito nacional del mismo.”

A este respecto es pertinente señalar la doctrina sentada por el Tribunal en la sentencia 22/1999, de 25 de febrero, fundamento jurídico 2. Refiriéndose a las cámaras agrarias sienta:

“... esas corporaciones de Derecho público, en la medida en que participan de la naturaleza de las Administraciones públicas, ‘se ven también afectadas’ por la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, desde la que el Estado puede establecer ‘la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas’.

Con todo, siendo indudable que, como se dijo en la referida STC 132/1989, el Estado puede dictar normas básicas relativas a las cámaras agrarias ex art. 149.1.18^a C.E.; debemos precisar ahora que la extensión e intensidad que pueden tener esas bases es ciertamente mucho menor que cuando se refieren

a Administraciones públicas en sentido estricto. En efecto debe advertirse que las cámaras agrarias son corporaciones de afiliación voluntaria, que sólo de modo parcial participan de la naturaleza propia de las Administraciones públicas, sin que, por lo demás, deba olvidarse que se trata de corporaciones vinculadas a la Administración de las Comunidades Autónomas, no a la Administración estatal. Por todo ello, como queda dicho, la posibilidad de penetración en esta materia de lo básico ex art. 149.1.18ª C.E. es aquí ciertamente reducida.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el hecho de que la competencia autonómica sobre cámaras agrarias sea exclusiva y no se ciña a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, implica que la Comunidad Autónoma no está únicamente habilitada para desarrollar las bases establecidas por el Estado y ejercer las funciones ejecutivas, sino que en este caso dichas bases operan tan sólo como límite al ejercicio de la competencia autonómica.”

La doctrina del Tribunal ha reconocido pues que los colegios profesionales solo participan de un modo muy parcial de la naturaleza de las administraciones públicas, y por ello la legislación básica que efectúe el Estado habrá de verse notablemente reducida.

De conformidad con la doctrina del Tribunal el legislador estatuyente, por lo que aquí interesa, distinguió el apartado 1 del apartado 2 del artículo 125, el cual debe ser interpretado en su conjunto. No puede interpretarse el apartado 1 desconociendo lo que establece el apartado 2. Contrariamente a ello, los recurrentes alegan que el régimen de colegiación queda englobado en el ámbito competencial exclusivo de la Generalidad, sin tener en cuenta que el apartado 2 establece la competencia compartida para el establecimiento de los requisitos para ser miembro de los colegios.

El apartado 2 es fundamental para una correcta interpretación de todo el artículo, dado que atribuye a la Generalidad competencia compartida sobre la definición de las corporaciones que relaciona el apartado 1 y sobre los requisitos para crearlas y ser miembro de ellas, que son los elementos nucleares de la regulación. Con ello se respeta la doctrina elaborada por el Tribunal sobre la aplicación a dichas corporaciones de la competencia exclusiva que la Constitución atribuye al Estado en el artículo 149.1.18 sobre las bases de las Administraciones públicas, si bien con el muy limitado alcance que ha establecido la propia doctrina del Tribunal. Por su parte el apartado 1 del artículo 125 contiene una relación de submaterias que deberán ejercerse en el marco establecido de conformidad con el apartado 2.

Probablemente por cuanto se ha expuesto, los recurrentes, si bien en el petitum del recurso solicitan la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 125, no formulan alegación alguna sobre la inconstitucionalidad del apartado 2 que es el soporte constitucional del apartado 1, que, como es obvio no puede interpretarse aisladamente.

Por otra parte no es aceptable la pretensión de los recurrentes de pretender la inconstitucionalidad de los apartados impugnados, manifestando, sin la menor argumentación, que vulneran también otros títulos competenciales del Estado, como el del artículo 149.1.1 CE.

Por todo ello entendemos que los apartados 1 y 2 del artículo 125 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña son plenamente constitucionales dado que en el apartado 2 se establece la competencia compartida en relación a las características nucleares de la regulación de estas corporaciones, mientras que la competencia exclusiva de la Generalidad sobre las submaterias del apartado 1 encuentra su soporte y fundamento en el mencionado apartado 2.

A continuación esta representación pasa a examinar la impugnación del artículo 125.3.

El artículo 125.3 establece:

“3. Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, previo acuerdo de la Generalidad con el Estado, pueden desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas funciones”.

Los recurrentes, en la impugnación de este artículo invocan permanentemente el artículo 149.1.18, relativo a las competencias exclusivas del Estado sobre las bases de las administraciones públicas, para vaciar de contenido las competencias que el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad. Esta representación se remite a las alegaciones que se acaban de formular en relación a los apartados 1 y 2 de este artículo 125 respecto las limitadas funciones que la doctrina del Tribunal ha reservado al Estado en relación con el establecimiento de las bases de las administraciones públicas a determinadas corporaciones públicas entre las que se encuentran las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

El apartado impugnado establece una mera participación de la Generalidad y no puede entenderse que esta participación dificulte la competencia del Estado en la fijación de unas muy limitadas bases sobre las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (“regular su régimen jurídico, en tanto organizaciones que desempeñan funciones administrativas (...) [y] asimismo la fijación de las funciones y los fines característicos de las Cámaras de Comercio” (STC 206/2001, FJ 4).

Por otra parte los recurrentes alegan la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior ex artículo 149.1.10 CE.

También aquí nos remitimos a las alegaciones efectuadas en el sentido de que hay materias que la Constitución reserva al Estado pero que hay otras materias, más o menos conexas con las atribuidas al Estado, que la Constitución no atribuye y que por lo tanto pueden ser asumidas por los Estatutos de Autonomía. En este sentido la participación de la Generalidad que establece el artículo impugnado en nada empece a la competencia del Estado en materia de comercio exterior, que se respeta en su integridad.

La doctrina del Tribunal se contiene, entre otras en la STC 206/2001, en cuyo FJ 5 in fine, se indica:

“Dos consecuencias podemos extraer de las anteriores premisas: Primero, que la dirección y control estatales sobre las funciones de promoción y comercio exterior atribuidas a las Cámaras en ningún caso pueden ser de igual alcance que al dirección y tutela del Estado sobre sus propios órganos y corporaciones en el ejercicio de estas mismas competencias; segunda, que 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”.

Por todo ello entendemos que el apartado impugnado es plenamente constitucional.

En cuanto a la impugnación del apartado 4 del artículo 125 esta representación expone cuanto sigue.

El artículo 125.4 establece:

“4. Corresponde a la Generalidad, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139

de la Constitución, la competencia exclusiva sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, que incluye en todo caso:

- a) la determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas así como de los derechos y las obligaciones de los profesionales titulados y del régimen de incompatibilidades
- b) la regulación de las garantías administrativas ante el intrusismo y las actuaciones irregulares, así como la regulación de las prestaciones profesionales de carácter obligatorio.
- c) el régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas”

Como ya se ha indicado anteriormente la doctrina del Tribunal está dictada en base a un determinado bloque de la constitucionalidad. El control de constitucionalidad del nuevo Estatuto de Autonomía debe hacerse por contraste con la propia Constitución y con la doctrina que el Tribunal haya dictado interpretando directamente la Constitución.

Las profesiones tituladas es una materia que la Constitución no atribuye al Estado, mientras que el nuevo Estatuto de Autonomía lo atribuye a la Generalidad. Como no podría ser de otra forma, el Estatuto respeta la competencia del Estado sobre la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (...)” a que se refiere el artículo 149.1.30 CE, que significativamente recoge de forma expresa el texto estatutario, pero ello no obsta a que las funciones a que se refiere el apartado 4 se atribuyan a la Generalidad. Si bien, a tenor de la doctrina del Tribunal, hay una conexión material entre la materia atribuida al Estado y las funciones que el Estatuto atribuye a la Generalidad, es obvio que se trata de materias distintas.

En nada contraviene el apartado 4 del artículo 125 ni a la Constitución ni a la doctrina sentada por el Tribunal citada por los recurrentes (STC 122/1989,

entre otras). Efectivamente las materias que detalla el apartado impugnado que se atribuyen a la Generalidad son bien distintas de la regulación de las condiciones de obtención de los títulos, que está reservada al Estado.

Los recurrentes pretenden, como se ha indicado, una aplicación extensiva de los títulos competenciales del Estado a todas las materias con las que dichos títulos tengan alguna mínima relación con el objetivo de vaciar de competencias el nuevo Estatuto de Autonomía. Como también se ha indicado los recurrentes se limitan meramente a alegar títulos competenciales del Estado contenidos en el artículo 149.1.1 y 30 de la Constitución para impugnar la constitucionalidad del apartado que nos ocupa, sin que establezcan argumentación alguna entre los títulos invocados y el texto impugnado. Por todo ello entendemos que el apartado impugnado es plenamente constitucional.

- Artículo 126.2. Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social.

La recurrente impugna el artículo 126.2 del Estatuto porque considera que éste invade “las competencias compartidas con el Estado al reducir las bases que a éste corresponde dictar a los “principios, reglas y estándares mínimos”. En ningún caso se cita cual sea el precepto constitucional infringido, sin perjuicio que pueda inferirse que se trataría de las competencias que el artículo 149.1. 11 y 13 reserva al Estado.

Como ya hemos indicado más arriba, el artículo 147.2.d) CE impone, como contenido necesario de los estatutos, la determinación de las competencias comunidades autónomas asumidas dentro del marco establecido en la propia Constitución y, por su parte, el artículo 149.3 del propio texto constitucional habilita a las comunidades autónomas a asumir, mediante el Estatuto, todas las

no atribuidas expresamente al Estado. De ahí se desprende que la distribución competencial, por expresa previsión constitucional, no se establece únicamente en la Constitución, sino que la llevan a cabo la propia Constitución y cada uno de los Estatutos de Autonomía. En virtud de ello el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha optado por definir con detalle y precisión los ámbitos materiales sobre los que asume competencias, así como también las potestades y funciones cuya titularidad competencial asume en cada caso concreto.

Las bases, normas básicas o legislación básica no constituyen reglas de delimitación competencial; la legislación básica es el ejercicio de una competencia establecida en la Constitución. Ciertamente dependiendo del uso que el legislador estatal haga de su competencia, se podría reducir el ámbito de disposición de la comunidad autónoma, pero ello no implica en ningún caso que la competencia de ésta derive de la legislación básica, sino de su Estatuto. 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, porqué, debe recordarse de nuevo, que el Estatuto de Cataluña forma parte del ordenamiento jurídico del Estado (art. 147.1 CE) y que por ello es aprobado por el legislador estatal mediante ley orgánica, por lo que es obligado concluir que también es el legislador estatal el que determina también cuáles son las competencias de la Comunidad Autónoma. El actual Estatuto de Cataluña pretende superar el carácter oscuro y difuso de lo que sean las bases, normas básicas o legislación básica, evitando, mediante una descripción pormenorizada del ámbito de las competencias propias, que la eventual remisión a las bases, normas básicas o legislación básica, permita un vaciado de contenido de la competencia autonómica mediante la atribución del carácter básico a normas que se limitan a reservar al Estado determinados actos de ejecución; para ello es legítimo que el Estatuto establezca, para una

materia concreta y para la Comunidad Autónoma de Cataluña, una delimitación del alcance que puedan tener las bases estatales, sin perjuicio que la dicción del artículo 126.2 ni menoscaba ni reduce el ámbito competencial del Estado establecido en el artículo 149.1. 11º y 13º CE.

Los recurrentes arguyen también que las “bases (...) pueden fijarse no sólo a través de normas con rango de ley, sino también de naturaleza reglamentaria y aun de carácter ejecutivo (STC 57/1983; 144/1985; 96/1984). Especialmente ilustrativa por más reciente es la STC 197/1996, en la que vuelve capacitarse al Estado para fijar un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio dirigido a asegurar los intereses generales”.

No deja de ser curioso que la recurrente cite la STC 197/1996, que declaró no conforme con el orden constitucional parte de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, entre otros con el argumento de que “(...) tratándose de materia energética, las competencias asumibles y asumidas por parte de las Comunidades Autónomas, o incluso transferidas a otra parte de ellas, no se agotan en las de ejecución, sino que también pueden comprender y comprenden las de «desarrollo legislativo». Por lo que ese intento de atribuir carácter básico a no importa qué disposiciones reglamentarias estatales dictadas en desarrollo de la Ley 34/1992 podría tener por resultado, de prosperar, el de impedir u obstaculizar el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de la propia competencia de desarrollo normativo por ellas asumida o en ellas delegada. Pues admitir la constitucionalidad de la Disposición final tercera en cuanto a la atribución de carácter básico a las disposiciones reglamentarias habilitadas por la Ley 34/1992 significaría tanto como configurar la competencia autonómica de desarrollo legislativo como una competencia puramente residual respecto de la competencia de normación estatal, sólo ejercitable hasta donde el Gobierno de la Nación tuviese a bien permitir en cada momento mediante su actividad

reglamentaria. Procede, en consecuencia, declarar nuevamente inconstitucional, también por este motivo, la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, por su contradicción con el orden competencial en materia energética que se desprende del art. 149.1.25 CE y demás preceptos del bloque de la constitucionalidad aplicables en tal materia u otras conexas con la misma” (FJ. 24). Es cierto que en dicha sentencia, el Tribunal afirma, citando la STC 48/1988, que “excepcionalmente pueden considerarse 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”, pero también es cierto que, a renglón seguido, se indica que “no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una «dispensa excepcional». Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario «adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional», (...) no tendría ya sentido desde nuestra estructura constitucional, transcurridos más de dieciséis años de su vigencia, seguir admitiendo ilimitada o indefinidamente para ciertas materias la posibilidad de que el Gobierno o la Administración estatal fuesen estableciendo, bien alterando, las bases de aquéllas y, de este modo, pudieran retener competencias ejecutivas que, en principio, corresponden a las Comunidades Autónomas por haberlas asumido en sus Estatutos o incluso por haberle sido transferidas. (...) una vez superada la etapa inicial del sistema de distribución de competencias «el concepto material de norma básica», sin perder su sentido y relevancia, se debe integrar con el reseñado componente formal que, presente en la jurisprudencia constitucional antes citada, ha de adquirir una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas” (FJ. 5B).

Por todo ello, esta representación entiende que las pretensiones de los recurrentes sobre la inconstitucionalidad del artículo 126.2 del Estatuto de Cataluña no tienen fundamento y deben ser desestimadas.

- Artículo 127.1. Cultura.

La parte recurrente impugna la totalidad del apartado 1 del artículo 127 en el que se describen de manera sistemática las competencias exclusivas que, en materia de cultura tiene la Generalidad. Dichas competencias comprenden en todo caso: las actividades artísticas y culturales que se llevan a cabo en Cataluña (letra a), el patrimonio cultural (letra b), los archivos, las bibliotecas, los museos y otros centros de depósito cultural que no son de titularidad estatal (letra c), y el fomento de la cultura (letra d).

En primer lugar, antes de entrar a exponer los motivos que fundamentan la constitucionalidad de los preceptos impugnados, esta parte considera preciso destacar de nuevo la importancia del verdadero alcance del precepto que se impugna en materia de cultura y su correlativa fundamentación jurídica en cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 33.1 de la LOTC. En este sentido, si bien en el Suplico de la demanda se impugnan los apartados 1, 2 y 3 del artículo 127, en el apartado relativo a la fundamentación jurídico-constitucional que sirve para justificar los motivos de inconstitucionalidad sólo se efectúa una mención pormenorizada de los preceptos que se relacionan a continuación, omitiendo cualquier mención o comentario para con el resto de preceptos que conforman tan extenso artículo.

De este modo, la recurrente se dispone a fundamentar la demanda de conformidad con los requisitos exigidos en el precepto anteriormente mencionado, únicamente en relación con los siguientes preceptos:

1. El primer párrafo del artículo 127.1 “1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de cultura. Esta competencia exclusiva comprende en todo caso:”
2. De la letra a) del artículo 127.1 el texto: “las medidas de protección de la industria cinematográfica” incluido en el epígrafe Segundo.
3. De la letra a) del artículo 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.
4. De la letra d) del artículo 127.1 el epígrafe Tercero relativo a “La proyección internacional de la cultura catalana”.

En cuanto al resto de apartados que configuran el artículo 127.1 del Estatuto, al margen de efectuar una simple mención genérica al artículo 149.2 CE, como precepto constitucional infringido, no hay ninguna exposición de la *causa petendi* o pretensión, al margen de la alegación genérica referida a la calificación errónea de la competencia que se menciona en el artículo impugnado considerando sin más, que en ningún caso, puede ser exclusiva. En este sentido, esta parte quiere advertir una vez más, en consonancia con lo ya advertido en el apartado 2 de las consideraciones preliminares de las presentes alegaciones, que la recurrente vulnera lo dispuesto en el artículo 33.1 de la LOTC, y da por reproducidas aquí las alegaciones en su momento efectuadas sobre la necesidad manifestada por el Tribunal Constitucional (STC 36/1994, de 10 de febrero FJ. 1) de fundamentar la demanda de forma pormenorizada evitando peticiones genéricas y con cierto grado de abstracción.

Por todo ello, y como consecuencia de todo lo afirmado anteriormente, esta parte considera que, al margen de los preceptos cuya impugnación se fundamentan con un mínimo de concreción, para el resto de apartados y subapartados del artículo 127.1 impugnados sin fundamentación, el Tribunal

debería acordar la inadmisibilidad de su impugnación y en consecuencia su adecuación a la Constitución.

Entrando ya en los motivos que sirven de fundamento para cuestionar la constitucionalidad de los preceptos que se impugnan, cabe señalar que la recurrente al inicio de su argumentación cuestiona un tema conceptual a saber, que el artículo 127.1 al calificar la competencia con el carácter de exclusiva incurre en un error, ya que la jurisprudencia del Tribunal (concretamente, la derivada de la STC 49/1984) ha confirmado que, en esta materia, existe una correlación de competencias, de forma que dicho precepto debería haber hecho mención a las competencias concurrentes del Estado y las CCAA.

Esta parte para defender la plena constitucionalidad del precepto estatutario que califica como de exclusivas las competencias que en materia de cultura ostenta la Generalidad, quiere volver a reproducir lo ya manifestado en el apartado VII de las presentes alegaciones, en especial, las alegaciones correspondientes al sistema de distribución competencial. En este sentido, solamente cabe reseñar aquí a modo de recordatorio que para enjuiciar la constitucionalidad del artículo 127.1 solamente deben traerse a colación los preceptos de la Constitución, de modo que, en la tarea de interpretación de los mismos se tenga en cuenta el hecho de que en todo aquello que no impida la Constitución, puede ser asumido en el Estatuto de modo plenamente constitucional.

Llegados a este punto, esta parte expone qué artículos de la Constitución definen el contorno competencial en materia de cultura a los efectos de determinar las competencias reservadas al Estado y por consiguiente, la constitucionalidad de la opción del legislador estatuyente sobre la materia.

En este sentido, y siguiendo la línea expositiva, debe destacarse que las competencias directamente relacionadas en materia de cultura se encuentran por un lado, en el artículo 148.1 que establece el haz de competencias que las Comunidades Autónomas podrán asumir en el grado y con los términos establecidos en los estatutos correspondientes, destacando así las siguientes materias: la correspondiente al artículo 148.1.15 de la CE referido a “Museos bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma”; la relativa a “Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma” del artículo 148.1.16 de la CE; y la referida a “El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma” del artículo 148.1.17 de la CE. En relación con el ámbito de competencias que en materia de cultura la Constitución reconoce a favor del Estado, debe destacarse por un lado, el artículo 149.1.28 que establece con el carácter de exclusiva la concerniente a la “Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas” y por otro, la previsión del artículo 149.2 en donde se establece un mandato para el Estado, a los efectos de que éste debe facilitar la comunicación cultural entre Comunidades Autónomas y de acuerdo con ellas, salvaguardando las competencias que puedan asumir éstas en materia de cultura, debiendo considerar en ejecución de este mandato, el servicio de la cultura como un deber y atribución esencial.

Asimismo, como precepto que debe cerrar el marco competencial que, en materia de cultura, corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas debe mencionarse también lo establecido en el artículo 149.3 de la CE el cual, en virtud del principio dispositivo derivado de la Constitución, permite que las Comunidades Autónomas mediante sus Estatutos de Autonomía puedan asumir aquellas competencias que no estén atribuidas expresamente al Estado.

Una vez definido el marco constitucional de competencias existente en materia de cultura, debe afirmarse, como ya se ha efectuado en otros apartados del presente escrito de alegaciones, que los preceptos de la Constitución son los únicos que deben servir como parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del artículo 127.1 del Estatuto, así como la doctrina constitucional pronunciada en interpretación estricta y directa de los mismos.

Volviendo pues a la argumentación de la parte recurrente que le sirve de soporte a los efectos de defender la inconstitucionalidad del artículo 127.1 al considerar las competencias como exclusivas y no como concurrentes, debe afirmarse que la misma trae a colación la STC 49/1984.

El Tribunal efectúa una interpretación de los artículos 148.1.17 y 149.2 ambos de la CE, a los efectos de establecer qué tipo de competencias ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura. En este sentido debemos destacar que la exclusividad predicada del artículo 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 artículo 149.1.28 de la CE ni lo establecido en el artículo 149.2 de la CE. En este sentido, debe afirmarse que precisamente por la propia virtualidad que tiene el Estatuto a los efectos de coadyuvar a la definición del contenido del bloque de la constitucionalidad, es por lo que debe afirmarse que el mismo, debe respetar las previsiones constitucionales correspondientes en relación a la materia de que se trate.

Además, a criterio de esta parte, no puede defenderse el carácter de concurrente de todas las competencias incluidas en el artículo 127.1 del

Estatuto de Autonomía toda vez que, para sostener esta argumentación es necesario suponer que, en todas las materias y submaterias que conforman la competencia en materia de cultura, el Estado ostenta correlativamente sus propias competencias en todos y cada uno de los apartados y subapartados del referido artículo 127.1, premisa que de conformidad con lo establecido en los preceptos constitucionales expuestos anteriormente y con la previsión del artículo 149.3 de la CE no se puede sostener. En definitiva, la concurrencia competencial que en materia de cultura ha afirmado el Tribunal se ha referido únicamente a la relativa al fomento de la cultura prevista en el artículo 148.1.17 de la CE.

A modo de conclusión y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, esta parte afirma que el artículo 127.1 del Estatuto, al establecer la naturaleza de exclusiva de las competencias en materia de cultura incluidas en el mismo, no vulnera ni la competencia exclusiva a favor del Estado del artículo 149.1.28 de la CE ni la previsión del artículo 149.2, toda vez que el legislador estatuyente, al asumir en el artículo 127.1 aquellas competencias que no están atribuidas expresamente al Estado y al proyectarlas en su territorio, goza de plena cobertura constitucional, de conformidad con la precisión establecida en el artículo 149.3.

En segundo lugar, la recurrente impugna el texto: “las medidas de protección de la industria cinematográfica” incluido en el epígrafe Segundo, de la letra a) del artículo 127.1, por considerar que el legislador estatuyente ha ignorado la competencia exclusiva que ostenta el Estado ex artículo 149.1.13^a de la CE para establecer las bases de la actividad económica, referida en este caso a la regulación del mercado cinematográfico.

Evidentemente, el precepto establece la competencia exclusiva a favor de la Generalidad de dichas medidas de protección, pero debe tenerse en cuenta

que en ningún caso se trata de proteger a la industria cinematográfica en general, sino solamente de 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 artículo 149.1.13 de la CE, para regular el mercado cinematográfico. Ello es así toda vez que, la posible acción del Estado sobre la materia no puede cerrar el camino a la acción de protección de la cinematografía de la Generalidad, que proyectará en su propio territorio.

Por todo lo expuesto esta parte considera que el título competencial genérico reconocido a favor del Estado ex artículo 149.1.13 de la CE, no es título suficiente para impedir de plano que la Generalidad pueda establecer medidas de protección de la industria cinematográfica cuya actividad se lleve a cabo en Cataluña, siendo por ello el epígrafe Segundo de la letra a) del artículo 127.1 en este aspecto, plenamente constitucional.

En tercer lugar, la recurrente impugna, del artículo 127.1 letra a) que incluye, las actividades artísticas y culturales que se llevan a acabo en Cataluña, el epígrafe Tercero referido a “La calificación de las películas y los materiales audiovisuales en función de la edad y de los valores culturales”. La recurrente considera que se incurre en un exceso competencial, toda vez que la calificación de las películas comúnmente conocidas como de arte y ensayo y las calificadas X, corresponde al Estado, en base a que el mismo es el que aplica una política fiscal uniforme en todo el territorio, que en el caso que nos ocupa, se trata de un régimen fiscal especial en función de un determinado tipo de películas.

Al contrario de lo que afirma la recurrente, este precepto estatuario no tiene nada que ver con la competencia que el Estado pueda tener en materia de política fiscal ex artículo 149.1.14 de la CE, ya que de la lectura del epígrafe Tercero del artículo 127.1 letra a), se desprende con un claridad meridiana que

el legislador estatuyente en ningún caso ha querido atribuir a la Generalidad la capacidad de elaborar una política fiscal especial para un determinado tipo de películas, sino de poder clasificar las películas y los materiales audiovisuales realizados en Cataluña a partir del criterio de la edad y de los valores culturales.

A modo de conclusión y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, esta parte afirma que el epígrafe Tercero del artículo 127.1 letra a) del Estatuto no vulnera ni la competencia exclusiva a favor del Estado del artículo 149.1.14 de la CE, ni la previsión del artículo 149.2, toda vez que el precepto impugnado, al asumir de conformidad con lo establecido en el artículo 149.3 de la CE aquellas competencias que no están atribuidas expresamente al Estado y al proyectarlas estrictamente en su territorio, goza de plena cobertura constitucional.

Finalmente y en cuarto lugar, la recurrente impugna el epígrafe Tercero relativo a “La proyección internacional de la cultura catalana” del artículo 127.1 letra d), incluido dentro de las competencias en materia de fomento de la cultura, por considerar que hay una reserva a favor del Estado ex artículo 149.1.3 de la CE que le confiere una competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, de modo que las CCAA no pueden contraer ningún tipo de obligaciones para con los poderes públicos extranjeros, ni en general y, por lo tanto, tampoco sobre esta materia.

A criterio de esta parte, la recurrente efectúa una interpretación demasiado extensiva del artículo 149.1.3 de la CE, toda vez que el mismo Tribunal, como se verá mas adelante, se ha encargado de interpretar cuál es el alcance de esta reserva a favor del Estado.

La doctrina constitucional en este aspecto es de una claridad meridiana, de modo que podemos afirmar que la competencia a favor de la Generalidad con el carácter de exclusiva en materia de fomento de la cultura concretamente, en relación con “la proyección internacional de la cultura catalana”, del artículo 127.1 letra d), epígrafe Tercero del Estatuto no tiene nada que ver, contrariamente a lo que afirma la parte recurrente, con el título competencial de “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3 de la CE y cuya titularidad corresponde en exclusiva al Estado.

Llegados a este punto puede reproducirse aquí la STC 165/1994, en torno al alcance y sentido de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.3 de la CE. Según el Alto Tribunal no toda actividad de proyección o actividad de relación exterior se puede identificar con la materia de “relaciones internacionales” ya que de lo contrario se infringiría la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la CE y se vería afectado el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, la Sentencia referenciada en su FJ 5 establece: “... hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Además de la doctrina que se desprende de la referida Sentencia, el título “relaciones internacionales” se circunscribe a relaciones entre sujetos internacionales que son regidas por el derecho internacional, razón por la que se excluye necesariamente cualquier intervención de las Comunidades Autónomas al carecer éstas de la condición de sujeto de derecho internacional.

Este es el sentido expresado en la STC 165/1994, que en su FJ 5 establece: “Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 C.E., a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993).

En suma, pues, 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. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales”.

En consecuencia, a las ideas anteriormente apuntadas por este Alto Tribunal relativas a que no toda actividad de proyección o actividad de relación exterior se puede identificar con la materia de “relaciones internacionales”, y de que la misma se circunscribe a relaciones entre sujetos internacionales que son regidas por el derecho internacional, puede añadirse otra argumentación que servirá a esta parte para defender la constitucionalidad del precepto impugnado.

En este sentido, debe señalarse que el Tribunal permite que las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del alcance de la reserva constitucional en materia de relaciones internacionales, puedan llevar a cabo actividades de proyección exterior en relación con las materias directamente relacionadas con sus competencias y siempre que las mismas no impliquen asumir obligaciones. Por ello, siendo la materia de cultura de competencia exclusiva de la Generalidad

debe afirmarse que la proyección de la cultura catalana en los términos descritos en el artículo 127.1, letra d) del Estatuto no comporta la asunción de ningún tipo de obligaciones que pueda comprometer las relaciones del Estado en materia de política internacional, sino que supone incluir una faceta más en el ejercicio de la competencia sobre la materia de cultura. En este sentido, la STC 165/1994 en su FJ 6 establece: “A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a 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.

Evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen.../..”

Por consiguiente, y a tenor de lo manifestado anteriormente esta parte considera que la competencia incluida en el apartado Tercero relativo a la proyección internacional de la cultura catalana del artículo 127.1 letra d), es plenamente constitucional al no interferir en el título competencial constitucionalmente establecido a favor del Estado ex artículo 149.1.3 ya que el precepto impugnado no tiene ninguna conexión material con el concepto relaciones internacionales tal y como se ha interpretado por la jurisprudencia constitucional en el sentido de que no toda «actividad de relación exterior» de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del referido precepto constitucional.

Artículo 127.2. y Disposición Adicional Decimotercera

La parte recurrente impugna el apartado 2 del artículo 127 por el que se establece la competencia ejecutiva de la Generalidad sobre los archivos, las bibliotecas, los museos y los centros de depósito cultural de titularidad estatal, cuya gestión no se reserve expresamente al Estado, estableciendo así en el propio Estatuto una distinción respecto de aquellos que no son de titularidad estatal previstos en la letra c) del referido artículo, y sobre los cuales la Generalidad ostenta la competencia exclusiva.

A criterio de la recurrente el motivo que fundamenta la inconstitucionalidad del precepto se basa en la interpretación que efectúa el Tribunal en relación con el alcance del concepto de gestión establecido en el artículo 149.1.28 de la CE en la STC 17/1991. La recurrente afirma en este sentido que el contenido que el precepto impugnado otorga a dicha competencia ejecutiva a saber, la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal, excede de la mera actividad de gestión, y en lo que excede es competencia del Estado.

Ello es así a criterio de la recurrente porque el Tribunal Constitucional en la referida STC ya ha determinado con precisión que las facultades de gestión no incluyen en ningún caso la potestad reglamentaria y por ello, la mención en el apartado 2, a la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal, son actuaciones que conllevan necesariamente actividad de reglamentación, excediendo las previsiones del artículo 149.1.28 de la CE.

Es preciso mencionar que de una lectura íntegra de todos los fundamentos jurídicos que se contienen en la STC 17/1991, se desprende con claridad que, en este caso, la interpretación que se efectúa del artículo 149.1.28 de la CE, se

efectúa en relación con el resto de disposiciones que conforman el bloque de la constitucionalidad, en concreto a los distintos Estatutos de Autonomía que contienen sus propias competencias asumidas en la materia.

La misma STC en su FJ 3 lo establece con una claridad meridiana: “De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1.)”

Es por este motivo por lo que, en este caso concreto, esta parte con todos los respetos hacia este Tribunal, cuestiona tal y como ya se ha expuesto en la parte VIII de las presentes alegaciones, el valor de la Sentencia anteriormente citada para juzgar la posible constitucionalidad del artículo 127.2 del Estatuto, ya que el sentido de su pronunciamiento se ha efectuado a partir de un bloque de la constitucionalidad que actualmente ha cambiado su configuración desde un punto de vista material.

En consecuencia, en este caso el único parámetro de constitucionalidad lo constituyen los propios preceptos de la Constitución conformados por los artículos 148.1.15 y 16; 149.1.28; y 149.3.

Llegados a este punto es preciso examinar el contenido del artículo 127.2 del Estatuto a la luz de los preceptos constitucionales anteriormente mencionados. En este sentido, el segundo apartado del artículo 127.2 establece la competencia ejecutiva de la Generalidad sobre los archivos, las bibliotecas, los museos y los centros de depósito cultural de titularidad estatal sitios en Cataluña cuya gestión no se reserve al Estado, incluyendo dentro del mismo con el carácter de mínimo la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal de dichos centros.

Habida cuenta que la competencia ejecutiva a la luz de lo establecido en el artículo 112 del Estatuto incluye la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en la que se engloba la potestad de organización de su propia administración así como el elenco de funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública, dicha competencia proyectará sus efectos salvo que la gestión del centro se reserve expresamente al Estado, con pleno respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.28 de la CE.

Por consiguiente, y a tenor de lo manifestado anteriormente esta parte considera que la competencia relativa a la gestión del artículo 127.2 goza de plena cobertura constitucional al no interferir en el título competencial constitucionalmente establecido a favor del Estado ex artículo 149.1.28 de la CE, y al tratarse de una potestad que en los términos del artículo 149.3 de la CE no ha sido atribuida expresamente al Estado por parte de la Constitución

En otro orden de cosas, la recurrente, en directa conexión material con la competencia del Estado en materia de archivos, aprovecha la ocasión para cuestionar en este punto la constitucionalidad de la disposición adicional decimotercera del Estatuto, que establece la competencia de la Generalidad sobre los bienes propios del Archivo de La Corona de Aragón y del Archivo Real de Barcelona, estableciendo para los fondos comunes, mecanismos de

cooperación y colaboración con el Estado y con el resto de CCAA mediante la creación de un Patronato. Según la recurrente y a partir de una interpretación un poco particular del artículo 149.1.28 de la CE, la disposición estatutaria es inconstitucional toda vez que del referido precepto constitucional se desprende que “la titularidad del Archivo de la Corona de Aragón corresponde al Estado y su gestión al Ministerio de Cultura”.

A esta particular interpretación del artículo 149.1.28 de la CE, se añade otra afirmación, que a criterio de esta parte se fundamenta en un grave desconocimiento en torno a la propia naturaleza del Estatuto como norma institucional básica proclamada en el artículo 147.1 de la CE, y en una cierta confusión en torno a la configuración estructural de nuestro ordenamiento jurídico, todo ello con independencia de que la parte recurrente incurre además en un error y en una falta de rigor en lo relativo a la naturaleza del archivo, desde un punto de vista histórico y científico.

Por ello, es totalmente errónea e infundada desde el punto de vista jurídico y constitucional, la convicción de que por decisión estatutaria es imposible romper la “supuesta” unidad de un archivo. En otras palabras, a criterio de la recurrente es imposible que la voluntad del legislador estatuyente pueda afectar una decisión organizativa y administrativa que en el caso que nos ocupa, incide directamente en el contenido de un archivo histórico.

Al margen de que la Disposición adicional decimotercera del Estatuto no supone ni una ruptura de la unidad del Archivo, ni como afirma la recurrente “un pretendido proceso de desmantelamiento de los archivos de titularidad estatal que conforman y reúnen en todos los casos un patrimonio común de todos los españoles” sorprende que, aunque fuese así, el legislador estatuyente no tenga la potestad para decidir en torno al modo de gestionar el referido archivo, eso sí, dentro del marco constitucional que ofrece el propio artículo 149.1.28 de la

CE que otorga la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan gestionar los archivos de titularidad estatal.

La fundamentación de la inconstitucionalidad de la referida disposición adicional se basa en un claro desconocimiento del procedimiento constitucional de modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña previsto en el artículo 151 de la CE, así como del desconocimiento del valor jurídico-constitucional del Estatuto proclamado en el artículo 147.1 de la CE, llegando a afirmar que el legislador estatal sería el único al que le podría corresponder “adoptar las medidas que incidan en la configuración misma de los archivos y no al autonómico”, olvidándose por completo de que tanto el legislador autonómico, como el estatal participan en el proceso de elaboración y aprobación estatutaria. En definitiva, la argumentación de la parte recurrente adolece de un grave error, ya que ésta considera que el Estatuto es una ley autonómica.

La disposición adicional decimotercera del Estatuto de Autonomía atribuye la titularidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con sus propios fondos integrándolos en su sistema de archivos y establece fórmulas de colaboración y cooperación para la gestión de los fondos compartidos mediante la creación de un Patronato en el que deberán participar las demás Comunidades Autónomas y el Estado. En consecuencia, esta disposición adicional no cuestiona en ningún caso la titularidad estatal del Archivo de la Corona de Aragón, toda vez que de conformidad con lo que establece la Constitución el régimen jurídico de los archivos de titularidad estatal debe ser establecido por la legislación del Estado en uso de la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.28 de la CE y de conformidad con ello la disposición estatutaria es plenamente respetuosa con su contenido.

En consecuencia, por todo lo anterior, esta parte afirma que la disposición adicional decimotercera goza de plena cobertura constitucional al no infringir ni la previsión establecida en el artículo 149.1.28 ni la del artículo 149.2 de la CE.

Artículo 127.3

La parte recurrente impugna solamente el primer inciso del apartado 3 del artículo 127 en el cual se establece la exigencia del acuerdo previo de la Generalidad para que el Estado lleve acabo inversiones para bienes y equipamientos culturales, alegando que se trata de competencias constitucionalmente atribuidas al Estado ex artículo 149.2 de la CE, y que en relación a instituciones culturales de su titularidad, el mismo ostenta competencias exclusivas en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.28 de la CE, por lo que no tiene sentido la conformidad de la Generalidad de Cataluña para realizar inversiones en sus propios órganos y servicios culturales existentes en Cataluña.

Así, a criterio de la parte recurrente, el requisito del acuerdo previo de la Generalidad desvirtúa el principio de colaboración institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al colocar a la Generalidad en una posición de superioridad respecto del Estado toda vez que, sin el referido acuerdo, el Estado no podrá realizar las correspondientes inversiones en equipamientos y bienes culturales. La afirmación que efectúa la recurrente carece de cualquier fundamento ya que precisamente lo que se pretende en esta disposición es respetar la colaboración entre las distintas administraciones públicas afectadas, ya que ésta es consustancial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución.

Además, esta parte no alcanza a entender cuál es la razón por la que el precepto impugnado vulnera los artículos 149.2 y 149.1.28 de la CE, toda vez

que el artículo 149.2 de la CE se refiere al servicio de la cultura y a la competencia del Estado para facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas, y el artículo 149.1.28 de la CE establece un haz de competencias exclusivas del Estado, las cuales no pueden verse afectadas por el hecho de que el precepto impugnado contemple el acuerdo de la Generalidad en tanto que administración del territorio donde se lleva a cabo la inversión.

En consecuencia, el primer inciso del artículo 127.3 goza de plena cobertura constitucional al no vulnerar el marco competencial constitucionalmente garantizado. Respecto al resto del precepto impugnado en el Suplico de la presente demanda, esta parte reproduce en este momento la doctrina constitucional a la que se ha hecho referencia anteriormente sobre los requisitos jurídico-materiales de las demandas en los recursos de inconstitucionalidad.

- Artículo 128. Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad.

El primero de los argumentos que usan los recurrentes para cuestionar la constitucionalidad de las competencias de la Generalidad en materia de denominaciones de origen y de otras indicaciones geográficas y de calidad, se refiere a la calificación de la competencia de la Generalidad como exclusiva. Nada cabe objetar a la calificación de esa competencia como exclusiva, en los términos en los que lo hace el Estatuto, si junto a ella, se reconoce el límite para el ejercicio de las competencias de la Generalidad, 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 derivadas del artículo 149.1.13

de la Constitución, al que debe ajustarse la Generalidad en el ejercicio de sus competencias.

Los recurrentes consideran que la **letra a)** relativa a la competencia de la Generalidad para determinar los niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones incide en un ámbito que corresponde a la competencia estatal de ordenación general de la economía. Sin embargo debemos destacar que el título de que dispone el Estado en virtud del artículo 149.1.13 no le habilita para dictar, como pretenden los recurrentes, la normativa básica en materia de denominaciones de origen (entre otras, STC 112/1995), especialmente en un ámbito en el que existe un amplio marco comunitario que delimita y precisa cuales pueden ser las categorías de protección.

La **letra d) del apartado 1** atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva para regular el régimen de organización administrativa de las denominaciones de origen, o mención de calidad, referida a la gestión y al control de la producción. Los recurrentes afirman que el Estatuto desconoce la competencia estatal para regular, en base al artículo 149.1.18, los aspectos básicos de los Consejos Reguladores. No se comparte afirmación tan peregrina, si recordamos 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 u organismos privados autorizados a tal efecto, deban incluirse dentro de las competencias relativas al régimen jurídico de las administraciones públicas. Dada la normativa comunitaria existente, es preciso establecer mecanismos de control por la especial protección de que disponen los productos amparados por una denominación u otra indicación de procedencia.

El **inciso final del apartado 3** supone para los recurrentes una extralimitación competencial por entender que desplaza al legislador estatal al determinar la participación de la Generalidad en los órganos de denominación y en el

ejercicio de sus facultades de gestión, cuando el territorio de la denominación supere los límites de Cataluña. Sin embargo, el Estatuto sólo reconoce la posibilidad de participación de la Generalidad y lo hace sin referencia concreta a ningún procedimiento de participación ni de cuáles sean los efectos de la participación, por lo que no es posible afirmar, como hacen los recurrentes, que se esté vinculando al legislador. El principio de participación es un principio propio de todo estado compuesto que comporta, por su propia configuración, la necesidad de delimitar los mecanismos de relación y colaboración. Por ello, si la Generalidad dispone de competencias exclusivas en materia de denominaciones de origen, no cabe apreciar vulneración competencial alguna en la previsión estatutaria de la necesidad de que la Generalidad participe, en los términos en que determine el legislador, en la gestión de aquellas denominaciones o indicaciones geográficas cuyo territorio exceda del ámbito de esta Comunidad Autónoma.

- Artículo 129. Derecho Civil

Los recurrentes impugnan el artículo 129 del Estatuto por entender que infringe frontalmente el artículo 149.1.8 CE.

En materia de derecho civil, la Constitución de 1978 significó un nuevo giro respecto al proceso seguido desde la aprobación del Código civil de 1889, especialmente como consecuencia de la organización territorial del Estado establecida en su Título VIII. La Constitución no sólo reconoce la pluralidad de ordenamientos jurídico-civiles, sino que permite a las comunidades autónomas la asunción de las competencias en la materia en su ámbito territorial. Ciertamente, atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil, pero la eficacia territorial de ésta no alcanza a los territorios con Derecho civil propio cuando la competencia se haya atribuido a las Comunidades Autónomas en su Estatuto.

El artículo 149.1.8 CE recoge la existencia de una pluralidad de ordenamientos civiles y lo adapta a una nueva situación que surge, justamente, de la misma Constitución. Si hasta la Constitución sólo existía un centro de producción legislativa, a partir de la Constitución, y mediante los estatutos de autonomía, habría múltiples centros de producción legislativa que corresponderían a las nacionalidades y regiones, entidades territoriales con características *históricas, culturales y económicas comunes*.

El Derecho civil constituye la expresión jurídica, en términos de resultado histórico, de una comunidad cultural y económica determinada. Pueden existir comunidades con características *históricas, culturales y económicas comunes* que las distinguan de otras, sin necesidad que entre estas características distintas se incluya el Derecho civil. Pero si una comunidad tiene un Derecho civil propio, puede afirmarse *a priori* que tiene características históricas, culturales y económicas que la distinguen de las demás. No es ninguna coincidencia que las tres nacionalidades que podían acogerse, y que se acogieron, a la disposición transitoria segunda de la Constitución para acceder a su autogobierno, mediante su constitución como comunidades autónomas, dispusieran de Derecho civil propio. Por ello no es extraño que la Constitución, al reservar al Estado la competencia en materia de legislación civil, limite esta competencia salvando los derechos civiles territoriales, ya que, en otro caso, uno de los elementos que constituye la identidad colectiva –histórica, cultural y económica- que actúa de requisito para la constitución de una comunidad autónoma, sería sustraída a la propia comunidad que tiene ese Derecho civil como elemento distintivo. Por ello, la previsión constitucional de respeto a los derechos civiles “allí donde existan” es un límite a la eficacia territorial de la legislación civil que corresponde al Estado.

La novedad de la Constitución, como ya se ha manifestado más arriba, la introduce la organización territorial del Estado y la constitución de las comunidades autónomas con poder legislativo propio. Lo que se traduce en la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación civil, porqué, evidentemente, con anterioridad a la Constitución, al ser el Estado el único centro de producción normativa, ya disponía de esta competencia. De hecho, históricamente hasta la aprobación del Estatuto de Cataluña de 1979, fue a través de normas jurídicas del Estado que se conservó y modificó, y más raramente desarrolló, el Derecho civil de Cataluña. La Constitución reconduce esta situación, y al permitir que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio asuman competencias legislativas en la materia, establece un límite a la competencia estatal y este límite no es un límite en términos materiales, sino un límite a la eficacia territorial de la legislación civil del Estado, sin perjuicio que este límite no opere para aquellas materias que se atribuyen al Estado en todo caso.

La conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles son un límite a la competencia del Estado. Los verbos conservar, modificar y desarrollar aplicados a la capacidad legislativa de un ente, significan, en relación a conservar, que este ente puede mantener una legislación, y por tanto también no mantenerla, es decir que sus leyes no pueden ser derogadas por las de otro ente, y que sus leyes pueden derogar sus propias leyes; modificar implica que este ente dispone del llamado *ius variandi*, de manera que una determinada respuesta jurídica prevista en sus leyes para un supuesto de hecho o de derecho concreto puede ser modificada por una ley del propio ente; finalmente, desarrollar significa “acrecentar, dar incremento a algo de orden físico, intelectual o moral”, lo que en el contexto del Derecho civil implica la capacidad de innovar el ordenamiento mediante leyes que dan respuesta jurídica a supuestos de hecho o de derecho no previstos ni regulados anteriormente. Es decir, un ente con capacidad para legislar que en un ámbito normativo tenga

las facultades de conservar, modificar o desarrollar, lo que tiene en relación a ese ámbito es una competencia plena y exclusiva. Ciertamente, la Constitución incorpora el dato histórico de la existencia del Derecho. Pero debe recordarse que el artículo 149.1 CE lo que contiene es una lista de competencias que se reservan al Estado. La existencia del Derecho es un límite al Estado, no a la Comunidad Autónoma. Por ello el Estatuto incorpora válidamente la competencia en materia de Derecho civil en los términos del artículo 129:

“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8.^a de la Constitución atribuye en todo caso al Estado. Esta competencia incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña”.

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, es decir, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, el Estado no puede con eficacia directa y general conservar o modificar el Derecho civil de Cataluña, incluso cuando este Derecho se halle recogido en normas originariamente estatales, ni puede innovarlo, ya que su legislación civil no tendrá eficacia en el territorio de Cataluña, porque en ese territorio es “allí donde existe” otro Derecho, sin perjuicio que ciertos ámbitos le sean reservados “en todo caso”. E incluso, entre estos ámbitos, la determinación de las fuentes del derecho en materia civil debe respetar las normas del Derecho civil de Cataluña.

Las afirmaciones que se acaban de realizar responden, además, a una interpretación del artículo 149.1.8 CE de acuerdo con los criterios hermenéuticos de literalidad, coherencia, congruencia y no redundancia.

Durante la Dictadura, en el proceso de tramitación en las *Cortes Españolas* del proyecto de ley de Bases para la modificación del Título Preliminar del Código civil, se planteó la conveniencia de utilizar la expresión “derechos”, como ámbito con relación al cual el Código civil mantenía el “pleno respeto”, y evitar el término “compilaciones” que implica un concepto más restrictivo (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, X Legislatura. Apéndice 93, *Diario de las Sesiones de Comisiones*. Comisión de Justicia. Sesión de 23 de noviembre de 1972, página 26).

El artículo 149.1.8 CE utiliza también el término “derechos”, a pesar de que el Constituyente era consciente del dato histórico. Podía haber limitado la asunción de competencias por las comunidades autónomas al ámbito material de las compilaciones o, si se quiere, de las instituciones vigentes. De hecho el grupo parlamentario de Alianza Popular mantuvo un voto particular al anteproyecto de Constitución, en el que proponía atribuir al Estado la competencia exclusiva en materia de «*Derecho civil, sin perjuicio de las partes incluidas en las Compilaciones forales*». Pero esta posición no prosperó, sino que la Constitución se refirió a los “derechos civiles”, término equivalente a “ordenamientos civiles”. La literalidad de la Constitución impide 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 de elaboración del texto constitucional.

Tampoco puede obtenerse ese resultado a partir de la expresión “allí donde existan”, ya que la misma solo establece un ámbito territorial. La existencia de derechos civiles es el requisito para la asunción de la competencia, pero no determina la amplitud de la misma. Hay una idea subyacente en algún sector doctrinal que mantiene la identificación de la “existencia” con el “contenido”. Esta idea, en términos sintéticos, se expresa de la siguiente manera: El artículo

149.1.8 CE constituye una excepción al sistema de repartición de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, en la medida que sólo aquellos territorios con Derecho civil propio existente pueden asumir competencias en esta materia. En la medida que esto se pueda interpretar como un privilegio de los territorios con Derecho civil preexistente, o como una desigualdad en perjuicio de los territorios sin Derecho civil propio, debe interpretarse el artículo 149.1.8 CE de forma restrictiva, de manera que aquello que permite determinar la existencia, por vigencia, del Derecho civil propio –en el caso de Cataluña, básicamente la Ley 40/1960-, constituye al mismo tiempo el ámbito material de la competencia, lo cual, por otro lado sería coherente con el carácter extensivo de la competencia sobre “*legislación civil*” atribuida en exclusiva al Estado. Esta representación considera que este planteamiento no puede aceptarse. En primer lugar, la pervivencia de un Derecho civil distinto en una comunidad, implica, esencialmente, que esa comunidad es distinta en ese aspecto. La Constitución no pretende que las comunidades que en algún aspecto no son distintas devengan distintas, sino que las comunidades puedan autogobernarse autónomamente para la gestión de sus respectivos intereses, establecidos de forma particular en cada Estatuto de autonomía y no de forma general en la Constitución. Entre esos intereses, la Constitución incluye algunos elementos que distinguen especialmente a cada comunidad, sin que ello implique un privilegio en perjuicio de otros, porque las situaciones de partida son distintas. En algunos casos hay elementos geográficos que determinan la posibilidad de asumir una competencia; así, por ejemplo, difícilmente las comunidades que no limitan con el mar pueden asumir competencias en la ordenación del sector de la pesca marítima, de acuerdo con el artículo 149.1.19 CE; en otros casos es la realidad sociolingüística la que se impone: los estatutos de las comunidades cuya única lengua es el castellano no pueden reconocer la oficialidad de ninguna otra lengua, de conformidad con el artículo 3.2 CE. Por ello, otra realidad, como es la existencia de un Derecho civil vivo, que se nutre en su propio sistema de

valores y que constituye un ordenamiento que se autointegra, no fijado en los dieciocho años que transcurren desde la aprobación de la Compilación hasta la aprobación de la Constitución, sino durante siglos, constituye un elemento diferenciador suficiente para que la Constitución lo respete plenamente. Ello, además no implica menoscabo alguno en el ámbito material de la competencia del Estado. El Estado puede legislar en el ámbito civil en toda su extensión, ya que el límite a su competencia es exclusivamente de eficacia territorial; el límite se halla “allí donde existan” otros derechos civiles.

La interpretación que mantiene la recurrente implica además considerar que el artículo 149.1.8 CE es redundante. Si el ámbito material de la competencia de las comunidades autónomas viene determinada por el contenido de las compilaciones respectivas, que sentido tiene que la Constitución reserve al Estado, en todo caso, *las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas y las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio*. Si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 del Código civil, vigente en el momento de aprobarse la Constitución, que declara de *aplicación general y directa en toda España*, las disposiciones del título preliminar *en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, así como las del título IV del libro I, con excepción de las normas de este último relativas al régimen económico matrimonial*, debe admitirse que ambas cuestiones no podían formar parte del “*contenido*” de las compilaciones y si la competencia del Estado no se limita sólo territorialmente, sino en función del contenido de los derechos civiles, forales o especiales, en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, deberíamos concluir, como lo hizo el Magistrado del Tribunal Constitucional Viver Pi-Sunyer en el voto particular formulado en la STC 88/1993, que se produciría una redundancia en el texto constitucional al reservar al Estado, en todo caso, una competencia que no podía serle disputada porque ya se encontraría englobada necesariamente en la genérica sobre “legislación civil”.

Por todo ello, esta representación considera que la interpretación del artículo 149.1.8 CE que sirve de base al escrito de interposición del recurso es incongruente, porque no se atiende a la literalidad de la norma y obliga a considerarla redundante, cuestiones que no se plantean si se adopta una visión territorial, desvinculada de los contenidos materiales preexistentes. Tampoco puede admitirse que la Constitución establezca una competencia “excepcional” para ciertas comunidades que obligue a interpretarla restrictivamente. La Constitución no establece competencias de las comunidades autónomas, sino que esas competencias se establecen a través de los Estatutos de Autonomía, y cada Estatuto debe interpretarse por separado en el marco constitucional, sin que aquellas competencias que la Comunidad Autónoma en concreto haya podido asumir como consecuencia de su personalidad histórica constituyan una “excepción”, ya que la excepción en el presente caso opera como requisito para permitir la asunción de la competencia, pero no para su ejercicio.

De acuerdo con lo expuesto, esta representación sostiene que el artículo 129 del Estatuto respeta el marco constitucional establecido por el artículo 149.1.8, en la medida que atribuye a la Generalidad una competencia que la Constitución no reserva al Estado, lo que implica que, de conformidad con el artículo 149.3, la materia puede corresponder a la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud del Estatuto.

Artículo 131. Educación.

Impugna la recurrente los dos primeros apartados del artículo 131 por considerar que calificar como exclusivas las competencias que el precepto atribuye a la Generalidad no es procedente, por cuanto sobre el ámbito material de la “enseñanza” el Estado dispone de títulos competenciales propios que

condicionan o limitan el ejercicio de las competencias autonómicas sobre educación y que, por tanto, éstas no pueden denominarse “exclusivas”.

Pues bien, lo que no tiene en cuenta la recurrente es el contenido concreto de las funciones que específicamente se atribuyen con tal carácter a la Generalidad, funciones que en sí mismas constituyen, ya hoy, unas atribuciones que viene ejerciendo la Generalidad con carácter exclusivo.

El artículo 131 del Estatuto se refiere a la enseñanza no universitaria, materia que se divide en diferentes submaterias, sobre las que se atribuye de forma diferenciada la competencia funcional exclusiva, en los apartados 1 y 2, la competencia compartida, en el apartado 3 y la competencia ejecutiva, en el apartado 4. Esta diferente atribución competencial que lleva a cabo el Estatuto respecto de la enseñanza no universitaria deriva precisamente del respeto hacia los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado en el ámbito de la educación.

Como es sabido, el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado la competencia para establecer las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Por tanto, 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 artículo 27 CE, pero sin que ello implique que esta actividad normativa pueda hacerse extensiva a cualquier aspecto de la enseñanza, en detrimento de las competencias autonómicas, sino que aquella deberá referirse estrictamente al desarrollo del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y a sus diferentes manifestaciones constitucionales, como así puso de relieve el Tribunal Constitucional en su sentencia 77/1985.

Por tanto, lo que lleva a cabo el artículo 131.1 y 2 del Estatuto es una atribución de competencias exclusivas a la Generalidad en materia de enseñanza no universitaria en una serie de aspectos que no forman parte del derecho fundamental a la educación, como son, por ejemplo, la regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio; la creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos o el régimen del fomento del estudio, así como de becas y ayudas con cargo a fondos propios. Ninguna de las atribuciones contenidas en las letras de la a) a la h) del apartado 2 del precepto impugnado conculca las competencias del Estado, pues se trata en todos los casos de submaterias de la más genérica, que es la enseñanza no universitaria, que no forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la educación.

Por esta razón, el apartado 3 del artículo, califica las atribuciones que en sus diversas letras se reseñan como “competencia compartida, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo que dispone el artículo 149.1.30 de la Constitución”. Y si se analizan las diversas letras que componen este apartado, por cierto no recurrido, se podrá constatar el escrupuloso respeto con que ha actuado el legislador estatutario en relación a las competencias estatales en el ámbito de la educación.

Tal precepto define como compartidas las competencias relativas a submaterias que, por sus naturaleza, están afectadas por la competencia estatal del artículo 149.1.30 CE y que se refieren a aspectos de la enseñanza no universitaria que están o pueden estar conectados con el núcleo del derecho a la educación, 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.

Esta tarea de discernimiento sobre la naturaleza de las diversas submaterias que integran el ámbito de la enseñanza no universitaria fue llevada a cabo en su momento por el legislador estatutario, siguiendo las orientaciones del Consejo Consultivo de la Generalidad, de manera que el redactado originario del precepto fue modificado en el curso de la tramitación parlamentaria precisamente para adaptar la calificación competencial de exclusiva o compartida, reservando esta última a todos aquellos aspectos en los que el Estado puede establecer normas de carácter básico o que puedan resultar afectados por la reserva de ley orgánica.

Respecto de este artículo, el recurso parece tener un contenido semántico en el sentido de oponerse a la calificación de “exclusividad” asociada a cualquier aspecto de la “educación”. Así sucede cuando se analiza el apartado 1 del precepto, en el que se califica de exclusiva la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza no universitaria, respecto de “las enseñanzas **postobligatorias** que **no** conduzcan a la obtención de un título o de una certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en los que se impartan estas enseñanzas”.

Es obvio que se trata de unas actividades que en nada afectan al núcleo del derecho a la educación, pues se refiere a enseñanzas fuera de los ciclos formativos obligatorios o reglados y que además gozarán tan solo de un reconocimiento, si lo tiene, territorial limitado, pues de ellas no podrá derivarse un título académico o profesional con validez en todo el Estado. El precepto se refiere a un aspecto colateral o secundario de la enseñanza no universitaria que en nada puede verse afectado por los títulos competenciales del Estado y sin embargo genera el rechazo de la recurrente, sin más explicación respecto al contenido del artículo. Tal rechazo parece deberse al apriorismo de ver la expresión “competencia exclusiva” asociada a cualquier aspecto relacionado

con “enseñanza no universitaria”, sin detenerse a meditar que puede haber aspectos colaterales de la misma sobre los que el Estado no dispone de competencias para establecer normas básicas ni se trata tampoco de materias afectadas por la reserva de ley orgánica derivada del artículo 81 CE, como es el caso del apartado 1 del artículo 131 del Estatuto.

Artículo 132.1. Emergencias y Protección Civil

Se recurre en este caso la calificación de exclusiva de las competencias atribuidas a la Generalidad en materia de protección civil, por considerar que las competencias que ostenta el Estado en este ámbito impiden el uso de tal calificación, referida a las competencias autonómicas.

Con carácter previo al análisis concreto del precepto recurrido, es preciso hacer unas consideraciones sobre el concepto de “protección civil” no recogido expresamente en la Constitución ni en los estatutos subsiguientemente aprobados, pero que, pese a ello ha dado lugar a una intensa actividad normativa, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y a un alto índice de conflictividad competencial que el Tribunal Constitucional ha venido resolviendo con su jurisprudencia.

En una primera fase y dado el silencio constitucional y estatutario sobre la materia, se llegó a discutir la legitimidad de cualquier actuación autonómica en el ámbito de la protección civil, alegando que sobre ella operaba la cláusula del artículo 149.3 CE. En una de sus sentencias iniciales sobre la materia (STC 123/1984) el Tribunal Constitucional reconoció la existencia de una competencia autonómica, considerándola como una submateria del concepto más amplio de seguridad pública. En esa sentencia, el Tribunal Constitucional afirmaba substancialmente lo siguiente:

- a) Pese a que la expresión “protección civil” no figura en la Constitución, ni viene expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que por la aplicación de la cláusula del artículo 149.3 CE corresponda automáticamente al Estado, pues el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios.
- b) La materia objeto de discusión ha de englobarse, según tales criterios, con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE. Además, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, que habilitan a las Comunidades Autónomas para ejercer competencias en la materia.
- c) Según esta configuración, en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado, en virtud de la reserva del artículo 149.1.29 CE, y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus estatutos en base a las habilitaciones constitucionales.

La sentencia reconocía a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planos de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Se sostenía asimismo que esta competencia vasca “queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego”, subordinación que se produce en tres ocasiones:

- Cuando entra en juego la Ley 4/1981, de uno de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio.
- En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y
- Cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (STC 123/1984, FJ 4).

En una sentencia posterior sostiene el Tribunal Constitucional: “Por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se propone en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas administraciones públicas que deben aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos estatutos, que la administración autonómica sea competente en esta materia” (STC 133/1990, FJ 6).

Como se pone de relieve en la sentencia de referencia, la competencia autonómica se encuentra afectada por determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés supraautonómico, ya sea por el alcance de la situación de emergencia o por las dimensiones de la misma, que puede requerir una dirección conjunta de administraciones de todo el Estado. Y en este sentido, prosigue la sentencia: “Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues su límite en la política de seguridad que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que

haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico” (STC 133/1990, FJ 6).

La atribución competencial derivada de la Constitución y del Estatuto es interpretada por el Tribunal Constitucional en los términos reseñados, ha legitimado a la Generalidad 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.

En consonancia con estos criterios, el artículo 132.1 recurrido atribuye a la Generalidad “la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y la ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, y también la dirección y la coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades de los gobiernos locales en esta materia, respetando lo que establezca el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”.

El precepto salva, por tanto, de forma expresa las competencias estatales sobre la materia y califica de exclusivas aquellas que restan a la Generalidad, que están fundamentalmente relacionadas con la organización y dirección de los servicios de protección civil y con la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, en unos términos prácticamente idénticos a los que se reconocían como competencia autonómica en las sentencias referenciadas.

En el terreno de la protección civil y de las emergencias, la seguridad de las centrales nucleares ha constituido una subparcela específica sujeta a

regulaciones intensivas que superan incluso el ámbito estatal. En reconocimiento de la singularidad que afecta a este sector y para evitar su confusión con el más genérico apartado 1, el artículo 132.4 contiene una mención especial a la seguridad nuclear al establecer: “La Generalidad participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que sean acordados en los convenios suscritos a este efecto y, en su caso, en las leyes”.

Por tanto, de una lectura integrada del precepto no se desprende vicio de inconstitucionalidad, pues en él no se vulneran las competencias del Estado - que se salvan expresamente - y se califican de exclusivas aquellas que corresponden a la Generalidad, en el ámbito de su territorio, algunas de las cuales se han venido ejerciendo por ésta desde principios de los años ochenta, como son las relativas a la dirección y coordinación de los servicios de protección civil y de prevención y de extinción de incendios.

En este sentido, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no deriva únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación integrativa del conjunto de la norma y de ésta con todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución conserva su “fuerza dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento”. Por tanto, las atribuciones que correspondan con carácter exclusivo al Estado, de acuerdo con las normas constitucionales, continuaran teniendo este carácter, como así lo reconoce el Estatuto con el inciso “respetando lo que establezca el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública” (art. 132.1. “*in fine*”). Pero ello no es obstáculo para que fuera de este ámbito, la Generalidad pueda asumir también competencias exclusivas en la materia de protección civil en los aspectos no afectados por la reserva estatal, como así lo ha sido en la práctica

anterior cuando el Estatuto de 1979 no mencionaba la protección civil, y ello no ha impedido la actividad normativa y de organización y dirección por parte de la Generalidad de sus propios servicios.

- Artículo 133 Energía y minas.

Los recurrentes sólo precisan los motivos de impugnación respecto a los apartados 2 y 3, del artículo 133; su alusión respecto al apartado 1, la consideramos un mero comentario sin trascendencia.

El **apartado 2** prevé la participación de la Generalidad en los procedimientos de autorización en relación a instalaciones de producción y transporte de energía cuando salga de un territorio o cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma. La inconstitucionalidad del precepto se justifica en razón de que el artículo 149.1.22 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para otorgar tales autorizaciones como consecuencia de una lectura no sistemática de la ordenación de las competencias.

Empecemos por recalcar que la intervención autonómica prevista –un informe previo - no tiene carácter decisorio, pues deja incólume e integra la facultad estatal para otorgar las autorizaciones en estos supuestos; en consecuencia, difícilmente puede alterar la atribución competencial si en nada varía la capacidad de decisión. Sin embargo debemos contraargumentar en positivo: la colaboración, que a menudo implica participación, constituye un principio del estado autonómico, como ha indicado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, puesto que la realidad es compleja y no puede seccionarse al servicio de la diferenciación lógica de cláusulas competenciales. De ahí que, sin detrimento de la atribución de las facultades decisorias, que el artículo 133.2 respeta escrupulosamente, puedan establecerse intervenciones no decisorias de la administración autonómica. Intervenciones como la prevista en el apartado 2, encuentran un doble fundamento: por un lado, el impacto de las instalaciones y centros respecto de otras competencias autonómicas; por otro,

su dimensión territorial que reclama que la administración responsable del territorio, que es la Autonomía, exprese su parecer, a fin de que pueda ser considerado, sin efectos vinculantes, por la administración estatal que sigue siendo la competente para otorgar las autorizaciones. En consecuencia, en nada se infringe el reparto constitucional de competencias, sino que el apartado intenta una afinada concreción.

Los recurrentes impugnan también el **apartado 3** que prevé que la Generalidad participe en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña. Se trata de una previsión que se inscribe perfectamente en la configuración articulada a la que acabamos de hacer referencia, en consecuencia queda sin fundamento la alegación de inconstitucionalidad.

Los recurrentes olvidan que, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución, las Autonomías han de participar en la elaboración de los proyectos de planificación que elabora el Estado, en base a las previsiones que le suministran, entre otras, las propias Comunidades autónomas. En esta orientación se sitúa el precepto recurrido que solamente establece una simple previsión genérica, necesitada de concreción, que corresponderá hacer en su caso al propio Estado. El apartado 3 expresa y reitera el principio que relaciona la participación con la afectación del territorio de Cataluña, de la que la Generalidad es exponente de los intereses inherentes al mismo; principio simple y plenamente coherente, por lo demás, con la configuración del estado autonómico,

Artículo 134. Deporte y tiempo libre.

La recurrente impugna el apartado 2 del artículo 134 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece la participación de la Generalidad en entidades y

organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte. A su juicio la amplitud con que aparece regulada tal participación infringe la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE), remitiéndose para la argumentación a las alegaciones formuladas al Capítulo III del Título V del Estatuto.

La ausencia de fundamentación específica en el escrito de alegaciones de la recurrente lleva a esta representación a solicitar en primer lugar la inadmisión de la impugnación relativa a este precepto, a tenor de lo que se señala en las consideraciones preliminares del presente escrito de alegaciones en relación con la impugnación de preceptos carente de cualquier tipo de fundamentación. En todo caso esta representación ya formulará en su debido lugar las alegaciones en defensa del Capítulo III del Título V del Estatuto; baste ahora con señalar que la participación a la que alude el artículo 134.2 del Estatuto se refiere a entidades y organismos de derecho privado y el mero hecho de llevarse a cabo dicha participación no convierte a la Generalidad y a las organizaciones deportivas de Cataluña en sujeto de derecho internacional y en nada incide en el título estatal del artículo 149.1.3 CE, que se refiere a las relaciones internacionales y a la política exterior del Estado.

Artículo 135.2. Estadística

A pesar que en la determinación del objeto y en el *petitum* del recurso planteado se impugna el artículo 135 del Estatuto, las fundamentaciones de los recurrentes centran el mismo exclusivamente en el apartado 2, ya que, en relación al apartado 1, manifiestan *“En nuestro criterio no cabe formular objeción alguna de inconstitucionalidad al apartado 1 del artículo 135 del Estatuto, que sienta la competencia exclusiva sobre estadística de interés de la*

Generalidad". Por ello, esta representación considera que, en relación al mencionado artículo 135, el recurso sólo abarca su segundo apartado.

Los argumentos esgrimidos por los recurrentes son -como en otros muchos casos- de carácter meramente preventivo en la medida que parecen requerir una sentencia interpretativa del Tribunal Constitucional en beneficio de la interpretación que los recurrentes sostienen como constitucional. Esta representación ya se ha manifestado en otras ocasiones sobre la inadmisibilidad de este tipo de planteamientos, por lo que no insistirá sobre ello.

El artículo 135.2 establece: *"La Generalitat participa y colabora en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico"*.

Los recurrentes, después de afirmar que *"(...) la noción empleada por el Estatuto ("estadísticas de alcance supraautonómico") no es equiparable a la noción constitucional de "estadística de interés estatal" que delimita la competencia del Estado"*, manifiestan paradójicamente que *"Lo que pretende la formulación del precepto impugnado no es otra cosa que afectar el alcance de la competencia estatal (...)"*.

El artículo 149.1.31º CE reserva al Estado la competencia en materia de "estadística para finalidades estatales". La estadística, como materia competencial, tiene una finalidad claramente instrumental. Por este motivo la reserva constitucional no se proyecta sobre un ámbito territorial determinado sino sobre *finalidades*. En este sentido tanto el artículo 9.33 del Estatuto de Cataluña de 1979 como el artículo 135.1 del Estatuto vigente atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la *estadística de interés de la Generalidad*. Ello implica por un lado que la estadística como competencia se proyecta en un ámbito material y no formal y, por el otro, que, en la medida que algunas finalidades estatales y algún interés de la Generalidad sean

concurrentes, tanto el Estado como la Generalidad podrán desarrollar su propia actividad estadística mediante operaciones estadísticas también concurrentes. Así lo había entendido también el legislador ordinario estatal con la aprobación de la Ley 12/1989, de la Función Estadística Pública, sin perjuicio que dicha Ley, que –como remarcan los recurrentes– no ha sido cuestionada ante el Tribunal Constitucional ni esta representación pretende hacerlo ahora, pueda exceder los límites constitucionales, en la medida que pretende constituirse en norma de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas o que pretende construir un concepto formal de lo que sean “*estadísticas para finalidades estatales*” a partir de la identificación de éstas con aquéllas incluidas por el Gobierno en el Plan Estadístico Nacional (PEN) o, en el caso de no hallarse incluidas en el PEN, por haberlas aprobado el Gobierno por razones de urgencia y mediante Real Decreto (artículos 8 y 9.1 de la Ley); por si hubiera dudas, el artículo 9.2 de la Ley establece que las competencias de las Comunidades Autónomas sobre estadísticas no serán obstáculo para la realización por la Administración del Estado de estadísticas relativas a cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico.

Esta pretendida *formalización* del ámbito material de la competencia estatal hubiera provocado seguramente más de un conflicto competencial si, a partir de dicha formalización, se hubiera pretendido acotar los ámbitos materiales en que operan las competencias autonómicas. Ello no es así, y el resultado es que la comunidades autónomas pueden realizar las estadísticas que tengan por convenientes con excepción de aquellas relacionadas con ámbitos materiales cuya competencia corresponda en su totalidad al Estado (como puede ser la seguridad del Estado y la defensa nacional). A pesar de todo, la identificación entre finalidad estatal e inclusión en el PEN provoca, que las estadísticas “*cuya realización resulte obligatoria por exigencia de la normativa comunitaria europea*” tengan la consideración de “*estadísticas para finalidades estatales*”, ya que, en aplicación del artículo 45.2 de la Ley, dichas estadísticas quedan

incluidas automáticamente en el PEN. El Tribunal Constitucional tiene una jurisprudencia clara y constante en el sentido de que la ejecución del Derecho comunitario corresponderá al Estado o las comunidades autónomas según quien tenga las competencias sobre la materia en cuestión. Todo ello nos lleva a concluir que no es posible desde una perspectiva constitucional hacer la identificación entre estadísticas para finalidades estatales y estadísticas incluidas en el PEN, de la misma manera que no pueden identificarse las estadísticas de interés de la Generalidad con las estadísticas para finalidades no estatales.

En este sentido, la redacción del artículo 135.2 del Estatuto es plenamente respetuosa con la reserva estatal del artículo 149.1.31º CE, en la medida que no impone una participación o colaboración de la Generalidad en el ámbito material de la competencia del Estado, sino que dicha participación o colaboración se proyecta en la función estadística cuando el alcance sea superior a la propia comunidad autónoma y no tenga, desde una perspectiva constitucional, una finalidad estatal, sin perjuicio de que, en su caso, también sobre estas estadísticas, la colaboración o la participación pueda ser debida o convenida de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

El principal argumento de los recurrentes, sin embargo, lo encuentran en una nota a pie de página de un artículo publicado en el número 168 de la *Revista de Administración Pública*. Dicha nota, que apostilla la afirmación de los autores del artículo de que un instrumento para alcanzar un ejercicio más cooperativo y coordinado de las actividades estadísticas podría ser que las estadísticas para fines estatales se realizaran ordinariamente a través de las comunidades autónomas, manifiesta que el artículo 135.2 del Estatuto, lo que entonces era propuesta de reforma, a pesar de que los autores del artículo consideran que el instrumento jurídico sea discutible, sigue la línea por ellos indicada.

Esta representación, respetando absolutamente las opiniones de los autores del citado artículo, considera que las mismas no pueden tenerse como elemento clave en el juicio de constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que el mismo se debe realizar exclusivamente mediante su confrontación a la Constitución, obviando las interpretaciones de los recurrentes que pretenden ver una *“poco disimulada finalidad real del precepto”*, la cual, si existiese i fuere inconstitucional, sería objeto, en su caso y en el momento en que se manifestase, del juicio de constitucionalidad o del conflicto competencial correspondiente ante ese Tribunal.

Por todo ello, esta representación insiste en la inadmisibilidad de la pretensión de los recurrentes por ser netamente preventiva y se reafirma en la constitucionalidad del precepto impugnado.

- Artículo 136. La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas.

La imputación de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 136 del Estatuto de Autonomía adolece, cuando menos, de una cierta confusión. Se afirma inicialmente que el motivo de dicha inconstitucionalidad se encuentra en la calificación como exclusiva de 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”, con la salvedad establecida en la letra b) del artículo. La inconstitucionalidad se produce por la directa contradicción con el art. 149.1.18 CE, que impide la calificación como exclusiva de la competencia con el alcance que recoge, sea cual sea el contenido de la salvedad que el mismo precepto dispone. Sin embargo, más adelante, el recurrente indica que “si los aspectos enumerados en el apartado b) (.....) agotaran el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones

públicas catalanas ningún reproche de inconstitucionalidad material cabría formular a la competencia exclusiva del apartado a)”).

La técnica utilizada en el artículo 136 puede ser criticable pero no por ello inconstitucional; calificar como “exclusiva” (calificativo que el anterior Estatuto empleaba profundamente) al resto de la competencia sobre una materia que queda después de deducir de la misma los aspectos o fragmentos sobre los que la materia es compartida, supone recurrir a una calificación que pretende poner de relieve que no todo el contenido de la materia es objeto de compartición, sino que la materia está dividida, y sobre una parte de ella la Comunidad Autónoma dispone de competencia legislativa completa (sin perjuicio de los posibles entrecruzamientos con otros títulos competenciales, siempre posibles en casos concretos).

Depende, pues, realmente, 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, ex. Art. 149.1.18 CE para que dicha letra b), pueda considerarse constitucional.

La jurisprudencia constitucional ha admitido que el alcance material que debe considerarse incluido dentro del círculo de lo básico que contempla el artículo 149.1.18 CE puede quedar delimitado por el Estatuto de Autonomía (STC 140/1999) y circunscrito a los derechos y deberes esenciales del personal funcionario (FJ 4). Además, los Estatutos de Autonomía pueden establecer excepciones al régimen general respecto de las normas básicas (STC 109/1998, FJ 9), de manera que el deslinde de lo que se entiende por básico no tiene que partir exclusivamente del enunciado de la Constitución sino que debe tener en cuenta lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía que completa la norma constitucional precisándolo y aclarando.

Si bien la enumeración de la letra b) del artículo 136 se extiende a los aspectos que la jurisprudencia constitucional ha ido considerando como aquellos sobre los que recaían las bases, el párrafo se inicia con una cláusula bastante general que permite incluir dentro de ella aspectos no contemplados en la enumeración posterior, aunque mediante una regulación de carácter principal, como mejor corresponde al concepto de bases: “el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, ...”, que posibilita la apertura hacia aspectos no cubiertos en la relación posterior (aunque la regulación de los “derechos y deberes” del personal estatutario puede tener asimismo un contenido extenso).

La redacción de la letra b) se encuentra en sintonía con el título competencial estatal correspondiente, sin laminarlo un ápice, de conformidad con la jurisprudencia constitucional por lo que cabe concluir que se adecua plenamente a la norma suprema.

- Artículo 138. Inmigración.

Los recurrentes impugnan los tres apartados del artículo 138 que, bajo la denominación de inmigración, regula diversos aspectos que, preciso es advertirlo de entrada, no constituyen el núcleo de lo que se entiende por inmigración, ordinariamente entendida como intento de circulación de personas por razones económicas o políticas y con voluntad de permanencia prolongada.

La inmigración, vano es decirlo, es un fenómeno que actualmente tiene una amplitud absolutamente distinta a la que tenía cuando se aprobaron la Constitución y el anterior Estatuto: España ha pasado claramente de emisor a receptor y Cataluña, tierra de acogida de inmigrantes en buena parte del pasado siglo, lo sigue siendo ahora. Su complejidad, en la que se entrecruzan perspectivas muy diversas, es también extrema y requiere el acercamiento y la colaboración de sinnúmero de especialistas y regulaciones, si no se quiere

olvidar que siempre nos estamos refiriendo a personas, que tienen los mismos derechos y necesidades que nosotros, aunque lo neguemos infinitas veces en la práctica. Al aprobarse el artículo 149.1.2 de la Constitución vigente, los movimientos migratorios exteriores se producían exclusivamente en España en dirección hacia el exterior, con lo que, de entre las proyecciones de la emigración, destacaban principalmente el control de fronteras y el servicio exterior para asegurar en el extranjero apoyo y relación a los nacionales, tareas ambas ligadas a funciones del Estado.

Hoy, al margen del control de fronteras y servicio exterior, aparecen por una parte nuevos aspectos de los movimientos migratorios que en muchos casos ya no están a cargo de la administración estatal o bien se refieren a competencias respecto a las que es pacífica su asignación actual a administraciones autonómicas o locales. No es momento de hacer sociología; apuntamos tan sólo el papel y utilización de los padrones municipales de habitantes, las responsabilidades en materias de sanidad, educación, vivienda o asistencia social y también las competencias ejecutivas sobre relaciones laborales. El cambio ha sido impresionante. Actualmente en la responsabilidad pública sobre el hecho inmigratorio confluyen, junto a la vertiente clásica del control de fronteras y las autorizaciones conexas, las relativas a la inserción de los inmigrantes en sus diversas manifestaciones laborales, asistenciales, de promoción personal, y en las diversas situaciones de primera acogida y apoyo en la regularización para obtener un estatuto estable. Todo esto forma parte de la política, o no política, de inmigración.

Uno no sabe qué mundo y qué realidad viven los recurrentes; tampoco sabe qué definición dan de persona ni qué derechos reconocen a quienes no tienen ni su color de piel, ni su habla, ni su cultura; seguramente nadie de ellos fue nunca ni inmigrante ni emigrante, ni resulte capaz de com-padecer la condición humana. La visión de la inmigración, y de la intervención pública que la regula

e incide en ella, que transparentan los recurrentes, más allá de análisis del contexto y su evolución, nos prohíbe coincidir con ellos tanto en el diagnóstico cuanto en los remedios; no ha de extrañar por tanto que tampoco coincidamos en su concepción de la constitución material, la que regula los derechos de las personas, porque la escrita y formal ya hemos dicho que no aborda el tema con rigor.

El **apartado 1** se refiere a la primera acogida y a las políticas de integración, que el Estatuto acota siempre respecto de competencias autonómicas específicas o liga a una cláusula de remisión a las propias competencias. De todos es sabido que actualmente las administraciones territoriales son las únicas que desarrollan actividad en estos ámbitos, sin que el Estado actúe para nada en los mismos, lo que demuestra adicionalmente la inconsistencia de la impugnación. Rechazar que las intervenciones de las administraciones no estatales respecto a la inmigración no pueden cobijarse bajo la denominación de competencia exclusiva es simple y llanamente arbitrario. La primera acogida sólo puede referirse a la inmigración y no cabe postularla de la población en general; la política de integración, en su sentido estricto, también a ella va conectada. El precepto es respetuoso con el orden constitucional en todos sus párrafos y no afecta 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** se refiere a la facultad de la Generalidad para ejercer funciones ejecutivas en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, añadiéndose inmediatamente: *“que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros”*.

Debemos recordar que el propio Estatuto, en el artículo 170, atribuye a la Generalidad la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, previsión que tiene un claro antecedente en el artículo 11.2 del Estatuto de 1979, que otorgaba el mismo tipo de competencia para la ejecución de la legislación del Estado en materia de trabajo, con excepciones, como las relativas a las inmigraciones, que hoy han desaparecido.

El apartado 2 refleja 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 y a la superposición de perspectivas que respecto de él se reproducen: el ejercicio de estas funciones ejecutivas —y por tanto de aplicación no de legislación propia sino de la legislación estatal— debe hacerse en necesaria coordinación con el Estado y con sus decisiones concretas sobre entrada y residencia de extranjeros. Préstese atención a la mención de necesidad de coordinación que conlleva la acomodación de las resoluciones laborales a las adoptadas por la administración estatal sobre entrada y residencia. La fórmula asegura la adecuación del ejercicio de la competencia autonómica ejecutiva a las decisiones estatales relacionadas con la entrada y residencia. Si se atienden todos los extremos y modulaciones contenidos en el precepto estatutario, desaparecen los interrogantes con los que se constituye la impugnación que pretende defender la existencia de dos administraciones laborales en paralelo.

El **apartado 3** se refiere a la participación de la Generalidad en las decisiones sobre inmigración “*con especial trascendencia para Cataluña*” y en concreto su participación preceptiva previa en la determinación del contingente. De nuevo nos encontramos ante una referencia al principio de participación, que ya hemos examinado con anterioridad. La previsión según la cual la participación es preceptiva con carácter previo a la fijación del contingente a través de los mecanismos previstos en el título V —participación que no se afirma como

vinculante, y por ende, el apartado 3 no prevé ninguna codecisión—, encuentra su apoyo en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que se refiere al contingente de trabajadores extranjeros, y la Generalidad, como administración laboral, es la que puede presentar al Estado los datos de situación y necesidades para fijar el contingente.

En consecuencia, carece de base constitucional la impugnación del artículo 138.

- Artículo 139.1 Industria, artesanía, control metereológico y contraste de metales.

La recurrente impugna el apartado 1 del artículo 139 que establece la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de industria, salvo la declarada como compartida en el apartado 2, incluyendo en todo caso, la ordenación de los sectores y de los procesos industriales en Cataluña, la seguridad industrial, y la regulación de las actividades industriales que puedan producir un impacto en la seguridad o en la salud de las personas.

La recurrente basa su impugnación a partir de la consideración general de que *“al ser la actividad industrial una parte de la actividad económica, el Estado tiene competencia para determinar las bases y la coordinación referente a toda clase de industrias”*, consecuentemente, la misma afirma que el artículo 139.1 del Estatuto vulnera la competencia exclusiva de titularidad del Estado ex artículo 149.1.13 de la CE y en relación con la submateria de seguridad industrial alega que la previsión estatutaria objeto de impugnación entra en conflicto con *“la necesaria coincidencia de criterios en el ámbito de la seguridad industrial”* razón por la cual sobre esta submateria es precisa la existencia de una normativa uniforme en todo el territorio del Estado, precisamente, por el

impacto que las reglamentaciones en materia de seguridad industrial ocasionan a la competitividad empresarial.

A la argumentación anteriormente efectuada debe mencionarse que el título competencial en base al cual se fundamenta la pretensión de inconstitucionalidad (art.149.1.13 CE) no es un título con efectos expansivos, ya que el Alto Tribunal se ha encargado de determinar que el mismo no proyecta sus efectos sin límite alguno. Como ya se ha efectuado con anterioridad es conveniente recodar en este momento la jurisprudencia del Alto Tribunal que se ha encargado de acotar el contenido y los efectos del referido título horizontal ex art 149.1.13 de la CE de modo que se ha afirmado que en la interpretación del mismo es necesario efectuar una interpretación restrictiva de modo que se respete el orden constitucional de competencias establecido (por todas, STC 125/1984, 75/89), de ahí que en el momento de enjuiciar la constitucionalidad del precepto se deba tener en cuenta dicha interpretación constitucional.

Es importante destacar ahora que la doctrina ha diferenciado en el artículo 149.1.13 de la CE dos contenidos: por un lado, el relativo a las bases y ordenación o dirección de la actividad económica que son manifestación de un principio mas amplio a saber, el de la unidad del orden económico que informa el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia económica con el fin de que no se produzcan resultados disfuncionales y desintegrados de dicho orden, y por otro, el relativo a la coordinación de la planificación general de la actividad económica que debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

Consecuentemente, es dentro de este segundo contenido en donde se debe enjuiciar el precepto impugnado, ya que el mismo en tanto que precepto estatuario configura una parte fundamental del bloque de la constitucionalidad.

En otro orden de cuestiones y a los efectos de demostrar la constitucionalidad del precepto, debe destacarse que el legislador estatuyente ha sido plenamente respetuoso con el título competencial ex artículo 149.1.13 de la CE toda vez que, a partir de una lectura sistemática del artículo 139, concretamente de los apartados 1 y 2 se deduce con claridad que el sentido del precepto constitucional invocado ha estado recogido en el precepto estatuario cuya constitucionalidad se pone en cuestión. Y esto es así porque la competencia exclusiva que en materia de industria, se reconoce a favor de la Generalidad en el apartado 1 debe 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 denominado en materia de industria, tal y como se configura la competencia compartida del artículo 111 del Estatuto, a favor del Estado.

Por todo lo demás, debe señalarse también que en el artículo 149 de la CE no hay una reserva específica a favor del Estado, con lo cual es posible que el legislador estatuyente acote el ámbito competencial de la Generalidad en materia de industria, y específicamente en materia de seguridad industrial, salvando lo dispuesto ex artículo 149.1.13 de la CE.

Por todo lo anterior, esta parte considera que el precepto impugnado goza de plena cobertura constitucional toda vez que, el legislador estatuyente ha sido respetuoso con la reserva establecida a favor del Estado ex artículo 149.1.13 de la CE, ya que dicho precepto efectúa una remisión expresa a las

competencias estatales de modo que solamente, en aquella parte de competencias no reservada al Estado puede asumir de acuerdo con el artículo 149.3 de la CE competencias en materia de industria .

- Artículo 140. Infraestructuras del transporte y las comunicaciones.

La impugnación de prácticamente todos los apartados del artículo 140, los que van del 2 al 7, aparece precedida en el recurso por un comentario del apartado 1, que si bien no se impugna, se convierte en objeto de interpretación para justificar su conformidad a la Constitución. Cabría señalar a este respecto que la misma interpretación que el recurrente expone con relación a este precepto podría aplicarla al artículo 117.1, es decir, considerar que la falta de mención de una competencia estatal, al atribuir una autonómica, no significa que se pretenda obviar, desconocer o desplazar la competencia estatal, cuya existencia no dependerá de lo que pueda decir el Estatuto, pues deriva directamente de la Constitución. Por lo que se refiere en concreto a lo dispuesto en los apartados 2 a 6 del artículo 140, el reproche se dirige contra el establecimiento de instrumentos de participación bien en procedimientos, bien en organismos estatales instituidos en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado. Como ya se ha sostenido a propósito del artículo 117, el establecimiento de formas de participación contribuye a mejorar la eficacia del funcionamiento del Estado compuesto, sin producir un menoscabo de las competencias del titular correspondiente. La jurisprudencia constitucional ha avalado el establecimiento de estos mecanismos de colaboración o cooperación , por ejemplo, en materia de carreteras como en el presente caso (“materia idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración” STC 65/1998, FJ 11).

En el apartado 2 del artículo 140 se prevé una “participación” sin concretar en que consiste, la cual corresponderá al Estado, como titular de la competencia.

El artículo 12.8 del anterior Estatuto de Autonomía ya preveía una participación de la Generalidad en un ámbito de competencia estatal, sin que se planteara problema de constitucionalidad alguno.

En el apartado 3 se prevén dos intervenciones distintas de la Generalidad. Por una parte, la emisión de un informe preceptivo, no vinculante, previo a la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura. Parece una intervención justificada dada que la decisión final puede determinar la titularidad competencial sobre una infraestructura concreta. Las normas sobre trasposos ya contemplaban un trámite similar al previsto (Real Decreto 2876/1989, de 12 de diciembre, cláusula B.2 del Anexo), por lo que no se ha introducido una novedad, que por otra parte, no disminuye en nada la competencia estatal, sino tan solo añade un condicionamiento formal a su ejercicio. La previsión de informes obligatorios en el Estatuto como instrumento de cooperación ha sido admitida por ese Tribunal anteriormente sin dificultad (véase la STC 40/1998, FJ 30 y la 181/1988, FJ 7; cabe recordar que el art. 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias contempla un caso de informe preceptivo, aplicado por ese Tribunal STC 35/1984).

La atribución a la Generalidad de la facultad de participar en la planificación y programación de puertos y aeropuertos, prevista en el apartado 4, también es objeto de rechazo por constituir un mandato al titular de la competencia. Una vez más, se trata de un tipo de participación que no se concreta, sino que queda deferido a la normativa estatal sin determinación. Es por ello que puede decirse que no existe desapoderamiento alguno de competencia estatal, sino tan solo un condicionamiento formal, abierto, en el ejercicio de la competencia, previsión coherente con el carácter del Estatuto como norma atributiva de competencias, y adecuada para prever este tipo de intervenciones (STC 181/1988, FJ 7; 36/1994; 227/1987)

El apartado 5 nuevamente contempla la participación de la Generalidad como forma de colaboración en el ejercicio de una competencia estatal, en este caso en la gestión de la red viaria estatal en Cataluña, sin determinar el procedimiento o mecanismo a través del cual instrumentar esta participación, cuestión que se deja en manos de la correspondiente normativa estatal, por lo que nuevamente puede afirmarse que no se produce privación alguna de la competencia estatal implicada, pues el Estado retiene la ordenación de esta participación. Como ya se ha señalado, la previsión genérica de una participación autonómica no contradice la Constitución, al contrario resulta coherente y necesaria en un Estado compuesto, que además tiene la responsabilidad constitucionalmente exigida de ser eficaz en su actividad, a lo que las fórmulas de colaboración contribuyen (STC 18/1982, STC 146/1992), reforzando así, además, la unidad del conjunto. Vale la pena recordar que el Estatuto hasta ahora vigente ya contenía una previsión de participación en similares términos (artículo 11.8), sin que ello hubiera dado lugar a duda alguna de constitucionalidad.

Prácticamente las mismas consideraciones pueden hacerse a propósito del apartado 6 del artículo 140 que prevé la participación de la Generalidad de dos órdenes: participación en la planificación de las infraestructuras ferroviarias estatales y participación en la gestión de las mismas, en todo caso de acuerdo con lo que disponga la normativa estatal; no existe, por lo tanto, motivo alguno para reputar esta previsión como inconstitucional.

El reproche de inconstitucionalidad formulado al apartado 7 del artículo 140 se basa en otro orden de razones distintas a las que hemos examinado respecto a los restantes apartados de este artículo. El recurrente parte de la identidad entre la materia “comunicación electrónica” y “telecomunicaciones”, o cuando menos, de la inclusión de la primera dentro de la segunda. La reserva estatal ex art. 149.1.21 CE se refiere, por un lado, al “régimen general de

comunicaciones”, lo que presupone que existe un ámbito que no forma parte de ese régimen, pero es más, “telecomunicaciones” se ha entendido las infraestructuras o plataformas de difusión (STC 168/1993), por lo que los servicios de comunicaciones electrónicas no forman parte del mismo concepto, sino que constituyen una materia nueva, para la delimitación de la cual constituye una referencia la Directiva 2000/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo.

Ante esta nueva realidad, no subsumible dentro del concepto de “telecomunicaciones”, el Estatuto de Autonomía sólo atribuye a la Generalidad competencias ejecutivas, no normativas, en la medida y con el alcance que determine la normativa estatal, reservándose tan sólo unas competencias menores (de fomento, inspección, resolución de conflicto y registro).

Artículo 141.2 Juego y espectáculos

Impugna el recurrente el apartado 2 del artículo 141 del Estatuto según el cual: “La autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de los ya existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral Generalidad-Estado que establece el Título V y el informe previo determinante de la Generalidad”. La declaración de inconstitucionalidad del precepto se postula por cuanto incluye a la Lotería Nacional y con ello se supedita indebidamente el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la intervención previa de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado y al informe determinante de aquella, sin el cual no podrán desarrollarse los juegos y apuestas gestionados por el Estado en el ámbito territorial de Cataluña.

Previamente al análisis del contenido y alcance de la impugnación, es preciso efectuar un repaso de la situación jurídica del juego en España referida tan solo a las tres últimas décadas. El juego se despenalizó en nuestro país mediante

un decreto-ley de 25 de febrero de 1977, como medida dirigida a la modernización de la sociedad, una vez finalizada la época franquista y, por tanto, poco antes de la aprobación de la Constitución de 1978. Cuando se promulgó la Constitución, poco tiempo después de la despenalización del juego, aquella no reservaba al Estado de manera directa y expresa competencia alguna en relación al juego, pues se trataba de una actividad social recientemente afluída y, en aquellos momentos, de escasa trascendencia económica oficial o pública. La cláusula residual del artículo 149.3 CE permitió que el Estatuto de Cataluña de 1979 incluyera en su artículo 9.32 la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de “casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”.

En aquella época, la consideración de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas afectaba únicamente a las quinielas del fútbol, sin perjuicio de que tal consideración pudiera hacerse extensiva con posterioridad a otros deportes.

Por consiguiente, ya al amparo del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, la Generalidad dispone de una competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única excepción referida a las apuestas mutuas deportivo-benéficas. Sin embargo, esta competencia autonómica se ha visto muy condicionada en su ejercicio por prácticas amparadas, en algunos casos, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Efectivamente, la administración del Estado, pese a no disponer en el artículo 149.1 CE de reserva alguna de competencias en materia de juego y apuestas, ha ejercido amplias atribuciones en el ámbito de la lotería, justificando su actuación al amparo de la competencia prevista en el artículo 149.1.14 CE, relativo a la hacienda general. De esta forma, por la vía de un aparente monopolio fiscal, el Estado ha venido desarrollando una actividad de explotación de una “Lotería Nacional” que se ha configurado como un recurso ordinario del presupuesto de ingresos, en virtud de un título competencial tan lejano y genérico como es el de la “hacienda general” e invocándose para su legitimidad argumentos

relativos a “un monopolio fiscal históricamente definido y conservado hasta hoy” (STC 20/1988, FJ 6). Sin embargo, sobre este punto es necesario señalar que el hecho de que el Estado tuviera históricamente el monopolio sobre los juegos, no puede convertirse en parámetro de constitucionalidad. Lo discutible es, precisamente, si tras la Constitución ese monopolio debe subsistir. Por otra parte, en el sistema constitucional de distribución de competencias no cabe acudir a la teoría de los poderes implícitos y encuadrar en los diversos ámbitos competenciales, no solo las actividades públicas que por su objeto y contenido pertenecen a las mismas, sino también aquellas otras que indirectamente pueden coadyuvar a alcanzar los objetivos perseguidos con las competencias objetivamente definidas.

Pues bien, en un ámbito en el que el Estatuto de 1979 ya atribuía a la competencia exclusiva de la Generalidad y cuya eficacia se ha visto desleída a menudo por actuaciones desleales del Estado, lo que pretende el Estatuto de 2006 es formalizar la necesidad de dialogo, mediante la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, 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.

No se insistirá aquí sobre la importancia del principio de bilateralidad, máxime cuando se trata de incidir en decisiones que afectan de forma especialmente intensa y singularizada a la autonomía de la Generalidad, como sucede en el caso de las competencias ya atribuidas a aquella con carácter exclusivo por el Estatuto de 1979, por cuanto este aspecto se desarrolla ampliamente en el presente escrito al analizar la legitimidad de la Comisión Bilateral prevista en el Título V del Estatuto. Sirva tan solo indicar que el desarrollo unilateral de una apuesta o lotería de ámbito estatal, que carece de apoyo constitucional expreso, puede lesionar gravemente las ofertas que las Comunidades

Autónomas desarrollen en el marco de sus competencias expresamente asignadas. Por ello, como corresponde a un Estado compuesto, el Estatuto establece que estas decisiones deban ser tratadas previamente en un foro de colaboración y diálogo para eludir perjuicios derivados de una actuación unilateral, pues también las Comunidades Autónomas deben poder participar en la definición de un interés general en los ámbitos reservados a su competencia.

Pero además en este caso nos encontramos ante una materia en la cual el Estado no tiene reservado constitucionalmente ningún tipo de competencia. Por otra parte, 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 Generalidad. Por consiguiente, es 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.

Artículo 142.2. Juventud.

La recurrente impugna el apartado 2 del artículo 142, que faculta a la Generalidad a los efectos de suscribir acuerdos con entidades internacionales y a participar en las mismas en colaboración con el Estado o de forma autónoma, en el marco de las posibilidades que ofrezca la normativa reguladora de la entidad facultándole también, a tramitar los documentos otorgados por las referidas entidades con pleno respeto al criterio de territorialidad.

La recurrente basa su escueta impugnación en una interpretación harto extensiva del artículo 149.1.3 de la CE toda vez que, considera que la referencia general a la capacidad de la Generalidad para suscribir acuerdos con entidades internacionales al implicar ejercicio del *ius contrahendi*, infringe

de plano el título competencial exclusivo del Estado en materia de “Relaciones internacionales”.

Tal y como ya se ha mencionado anteriormente, a criterio de esta parte, la recurrente efectúa una interpretación desorbitada del artículo 149.1.3 de la CE toda vez que, el mismo Tribunal se ha encargado de interpretar el precepto constitucional determinando cuál es el verdadero alcance de esta reserva a favor del Estado que incluye el mismo.

La doctrina constitucional en este aspecto es de una claridad meridiana, de modo que podemos afirmar que capacidad de la Generalidad para suscribir acuerdos con entidades internacionales establecida en el artículo 142.2 del Estatuto no tiene nada que ver, contrariamente a lo que afirma la parte recurrente, con el título competencial de “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3 de la CE y cuya titularidad corresponde en exclusiva, al Estado.

Llegados a este punto puede volverse a reproducir la STC 165/1994, en torno al alcance y sentido de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.3^a de la CE según la cual, no toda actividad de proyección o actividad de relación exterior se puede identificar con la materia de “relaciones internacionales” ya que de lo contrario se infringiría la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la CE y se vería afectado el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, se vuelve a reproducir la Sentencia referenciada que, en su FJ 5, establece: “... hemos sentado que *«la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»* (STC 80/1993,

fundamento jurídico 3, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Además, de la referida Sentencia se desprende que el título “relaciones internacionales” se circunscribe a relaciones entre sujetos internacionales que son regidas por el derecho internacional, razón por la que se excluye necesariamente cualquier intervención de las Comunidades Autónomas al carecer éstas de la condición de sujeto de derecho internacional. Este es el sentido expresado en la STC 165/1994, que en su FJ 5 establece: “...*En suma, pues, 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. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales*”.

A lo anterior debe añadirse que el Tribunal ha limitado el ejercicio del *ius contrahendi* a la celebración de tratados internacionales, sin que pueda afirmarse, contrariamente a lo que establece la recurrente, que la suscripción de acuerdos con entidades internacionales comporte dicho ejercicio. Este es el sentido de la STC 165/1994 cuando establece en su FJ 5: “*Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 C.E., a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi), y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993).*”

En consecuencia, a la interpretación anteriormente apuntada por este Alto Tribunal relativa a que no toda actividad de proyección o actividad de relación exterior se puede identificar con la materia de “relaciones internacionales, y de que la misma se circunscribe a relaciones entre sujetos internacionales que son regidas por el derecho internacional, puede añadirse otra argumentación que servirá a esta parte para defender la constitucionalidad del precepto impugnado.

En este sentido, debe señalarse que el Tribunal permite que las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del alcance de la reserva constitucional en materia de relaciones internacionales, puedan llevar a cabo actividades de proyección exterior en relación con las materias directamente relacionadas con sus competencias, y siempre que las mismas no impliquen asumir obligaciones. Por ello, siendo la materia de juventud de competencia exclusiva de la Generalidad debe afirmarse que la capacidad para suscribir acuerdos que se reconoce a favor de la Generalidad en los términos descritos en el artículo 142.2 del Estatuto no comporta la asunción de ningún tipo de obligaciones que pueda comprometer las relaciones del Estado en materia de política internacional ni ejercicio de *ius contrahendi*, sino que supone incluir una faceta más en el ejercicio de la competencia en materia de juventud con objeto de impulsar la participación de la misma en organizaciones homólogas que se sitúen fuera de su territorio.

En este sentido, la STC 165/1994 en su FJ 6 establece: *“A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a 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.

Evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen.../..”

Por consiguiente, y a tenor de lo manifestado anteriormente esta parte considera que la competencia incluida en el artículo 142.2, es plenamente constitucional al no interferir en el título competencial constitucionalmente establecido a favor del Estado ex artículo 149.1.3 ya que el precepto impugnado no tiene ninguna conexión material con el concepto relaciones internacionales tal y como se ha interpretado por la jurisprudencia constitucional y no supone en ningún caso ejercicio de *ius contrahendi*, el cual sólo corresponde a sujetos de derecho internacional.

Artículo 144.5. Medio ambiente, espacios naturales y meteorología.

Se impugna el apartado 5 del artículo 144, que atribuye a la Generalidad la creación de “un servicio meteorológico propio” por entender que ello contraviene la reserva competencial a favor del Estado del art. 149.1.20 CE. Esta impugnación, sin embargo, resulta totalmente inconsistente, pues la reserva estatal no excluye la posibilidad de asunción de competencias por la Comunidad Autónoma, como pone de manifiesto el hecho de que el Estatuto de Autonomía anterior (art. 9.15) ya la atribuía a la Generalidad, sin que se hubiera planteado nunca ninguna duda sobre su constitucionalidad, y bajo cuya cobertura se aprobó la ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Meteorología, que tampoco ha originado ningún proceso de inconstitucionalidad.

La única exclusividad competencial estatal que se deduce del artículo 149.1.20 CE está vinculada a la navegación aérea, cuya falta de mención en el artículo 144.5 no la invalida, porque lógicamente éste debe interpretarse poniéndolo en relación con el texto constitucional.

Los términos en los que aparece redactado el artículo 144.5 son similares a los utilizados por la Ley de Meteorología de Cataluña, antes citada, aprobada en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 9.15 del anterior Estatuto y supone el desarrollo de una actividad perfectamente compatible con la desarrollada por el Estado, sin interferencias, y 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.

Artículo 146.1 y 2. Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual.

El recurso afecta en este caso a los apartados 1 y 2 del artículo 146, relativo a los medios de comunicación social y a los servicios de contenido audiovisual, alegando que el régimen de reparto de competencias no se ajusta al marco establecido por el artículo 149.1.27 CE. Sin embargo, esta representación no comparte el presunto desajuste genéricamente alegado, por cuanto el artículo 149.1.27 CE permite configurar la competencia autonómica sobre medios de comunicación social con carácter compartido, como así hace el precepto impugnado. En este sentido, conviene analizar pormenorizadamente cada uno de los apartados y letras recurridos.

Según la letra a) del artículo 146.1, corresponde a la Generalidad “la competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los servicios

públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local”. La impugnación del precepto se basa en que la utilización del término “exclusiva” contradice el artículo 149.1.27 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer “normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades de desarrollo y ejecución que correspondan a las Comunidades Autónomas”.

A criterio de esta representación no existe contradicción alguna entre uno y otro precepto, pues la letra a) del artículo 146.1 del Estatuto no atribuye a la Generalidad competencia exclusiva sobre “el régimen de los medios”, sino que la atribución en exclusiva es respecto de “la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad” y de los servicios públicos de ámbito local, respetando en este caso la autonomía local. Se trata, por tanto, de una atribución de competencia referida a los aspectos organizativos de la prestación del servicio, para lo cual la Generalidad dispone de plena competencia.

La Generalidad tiene capacidad para regular y organizar la prestación directa de su servicio público de televisión y radiodifusión y a estos efectos gestiona el servicio y lo organiza de la forma que considera más conveniente utilizando los criterios de personificación en una o diversas corporaciones, aunque, eso sí, con sujeción al control parlamentario derivado del artículo 20.3 CE, por tratarse de un medio público de comunicación.

Y es a estos aspectos organizativos de la prestación del servicio a los que se refiere la letra a) recurrida, como lo corrobora el hecho de que, al referirse a los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, la intervención autonómica en estos aspectos organizativos debe limitarse ante el respeto a la garantía de la autonomía local. La exclusividad en la organización de la

prestación del servicio público es 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 artículo 149.1.27 CE. En este sentido, no existe tacha de inconstitucionalidad respecto de la letra a) impugnada.

La letra b) define como compartida la competencia de la Generalidad sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y de las tecnologías dirigidas al público de Cataluña, y también sobre las ofertas de comunicación audiovisual, si se distribuyen en el territorio de Cataluña. Tal definición resulta plenamente acorde con el sistema de distribución de competencias derivado del artículo 149.1.27 CE, fundamentado en el reparto entre bases estatales y desarrollo y ejecución de las mismas por las Comunidades Autónomas. Obviamente, el artículo 146.1. b) recoge unos supuestos materiales más amplios, como consecuencia de la evolución tecnológica, fruto de los casi treinta años que separan la redacción de una y otra norma, pero ello no es óbice para su articulación en el sistema de reparto competencial marcado por el artículo 149.1.27 CE.

La impugnación del apartado 2 del artículo 146 es sorprendente por cuanto su enunciado se corresponde perfectamente con el artículo 149.1.27 CE. Dice el artículo 146.2: “Corresponde a la Generalidad la competencia compartida en materia de medios de comunicación social”, y alega el recurrente que esta dicción puede producir un resultado inconstitucional en conexión con el artículo 111 del Estatuto.

No se reiterará aquí lo ya expuesto con ocasión de la defensa del artículo 111 del Estatuto, pero lo que sí resulta sorprendente es el carácter preventivo y cautelar con el que se recurre el artículo 146.2 del Estatuto, que mantiene una correspondencia perfecta con el artículo 149.1.27 CE, según el cual es legítima

la configuración de la competencia autonómica sobre medios de comunicación social con carácter compartido. Si en el desarrollo de esta competencia se produjese una extralimitación, será ese acto el que merezca la tacha de inconstitucionalidad, sin que sea legítima la impugnación de un precepto, que se ajusta al enunciado formal y material de la Constitución, por el temor o la desconfianza hacia el uso futuro que de su atribución pudiera hacerse.

- Artículo 147. Notariado y registros públicos.

Los recurrentes, como es habitual, hacen lecturas apresuradas de los preceptos estatutarios que impugnan y trasladan a ellos pronunciamientos del alto Tribunal, dictados a veces en conflictos competenciales frente a normas infralegales que no pueden proyectarse sobre el Estatuto vigente, cuyo carácter de norma especial y de norma del Estado general y no del Estado Generalidad, hemos reiterado *ad nauseam*. El parámetro de referencia para enjuiciar las normas estatutarias es la Constitución y no posibles desarrollos y menos aún meras legislaciones ordinarias.

El texto vigente quiere superar y encauzar la experiencia aplicativa del artículo 24.2 del Estatuto de 1979, tan negativa, y superar sus contradicciones y lecturas restrictivas.

En el recurso se impugnan las **letras a), b) y c) del apartado 1** del artículo 147, que regulan la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de notarías y registros públicos de la propiedad mercantil y de bienes muebles. Las SSTC 25/1983 y 56/1990 que invocan los recurrentes, no pueden proyectarse sobre la situación actual; dichas Sentencias interpretaron una ley orgánica que parecía poco clara y establecieron qué había querido decir el legislador estatal al aprobar una ley de 1979 sobre Cuerpos nacionales.

La letra a) dispone que la competencia ejecutiva comprende el nombramiento de notarios y registradores, facultad que incluye la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que la Generalidad debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos. Los recurrentes mantienen que esta atribución choca con la competencia reservada al Estado por los artículos 149.1.8 sobre legislación civil o 149.1.18 CE, función pública, sin aportar argumentación específica alguna; articulan su crítica únicamente sobre la consideración de que el carácter de cuerpo nacional comporta necesariamente la gestión unificada del proceso de selección. Esto es falso. Aún 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 corresponde a la Generalidad.

El nuevo Estatuto, **art. 147.1.a)**, sólo atribuye a la Generalidad la competencia ejecutiva para gestionar concursos y oposiciones; sobrero es decir que las Comunidades Autónomas ejercen las competencias ejecutivas que gestionan de acuerdo con las normas del Estado. Tal ejecución, temida parcialmente por la STC 25/1983 en un *obiter dicta*, ni se produjo ni es pensable que pueda producirse de respetarse el artículo antedicho. En nada se contradice la Constitución, ni concretamente los preceptos incidentalmente mencionados en el recurso, con la regulación prevista por el artículo 147.1.a), que permite una gestión descentralizada de la selección y nombramientos de unos funcionarios públicos cuya ordenación unitaria lleva a cabo el Estado.

El vigente Estatuto mantiene y reconoce el cuerpo único de notarios, delegando el Estado a la Generalidad la convocatoria de concursos y de oposiciones en la forma que establezca el Decreto de transferencia; todo ello a

pesar de que la competencia del Estado en materia de instrumentos públicos se limita a la redacción y los efectos del instrumento.

También impugnan el segundo inciso de la letra a) en cuanto prevé que para la provisión de notaría y registros los candidatos *“deben acreditar el conocimiento de la lengua y del derecho catalanes en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las Leyes”*.

Amén de cuanto ya se dijo al defender la constitucionalidad de los artículos 6, 32 y siguientes sobre régimen lingüístico, que expresamente traemos a colación, debemos advertir que ambos requerimientos —conocimiento de la lengua y del derecho— son condición necesaria para permitir la realización del derecho de opción lingüística de los ciudadanos y para la prestación adecuada del servicio.

Es preciso, una vez más, llamar la atención sobre la literalidad de la norma impugnada, que los recurrentes no saben leer, que sitúa tales exigencias ***“en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las Leyes”***, éstas serán las autonómicas para fijar el alcance de la oficialidad, y las estatales para regular los servicios de notariado y registro. No se alcanza a ver con qué precepto de la Constitución entra en colisión la norma estatutaria impugnada, que por lo demás tampoco se identifica en el recurso.

Toda la argumentación de los recurrentes y las citas jurisprudenciales presuponen que es el Parlamento de Cataluña quien ha aprobado el Estatuto. Si fuera la Generalidad quien hubiese aprobado, por su propia cuenta y riesgo, una ley que estableciera los requisitos de conocimiento de lengua y derecho, las referencias a la jurisprudencia constitucional mantendrían su validez; siendo el Estado quien ha dictado la norma, decaen por ellas mismas. Las sentencias mencionadas al respecto por los recurrentes se refieren a un

conflicto competencial: un decreto del Estado estableció unilateralmente cómo debía valorarse el conocimiento del derecho catalán; la Generalidad sostuvo que le correspondía a ella valorarlo; la Sentencia falló que la competencia era estatal. Pues bien, ahora es el Estado quien determina que se debe acreditar el conocimiento; el modo lo establecerá el Estado; la aplicación y el control de su acreditación al resolver los concursos, corresponderá ejecutivamente a la Generalidad de acuerdo con las normas del Estado.

Impugnan también el precepto contenido en **la letra b) del artículo 147.1** en razón de que prevé la participación de la Generalidad en la elaboración de los programas de acceso a notarías y registros “*a los efectos de acreditar el conocimiento del Derecho Catalán*”, no se alcanza a descubrir el motivo de impugnación ni se adivina cuál sea el precepto constitucional vulnerado, pues el recurso no lo menciona. Amén de las reiteradas consideraciones sobre el principio de participación, la previsión de la letra b) es lógica consecuencia de la competencia ejecutiva de la Generalidad.

También impugnan **la letra c) del artículo 147.1** que incluye en la competencia ejecutiva de la Generalidad “*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*”. En breve argumentación aducen que tal previsión es contraria a la competencia exclusiva que el artículo 149.1.8 CE otorga al Estado sobre “*ordenación de los registros e instrumentos públicos*”.

Es muy dudoso, sin embargo, que este título competencial comprenda necesariamente la fijación geográfica concreta de las demarcaciones; por el contrario, las exigencias de ordenación pueden agotarse con el establecimiento de registros y estándares de obligada observancia, a los que deberá

supeditarse la administración autonómica al ejercer las facultades otorgadas por el artículo 147.1.c EAC.

Artículo 148.2. Obras públicas.

Se vienen a reproducir en esta impugnación los motivos de inconstitucionalidad aducidos a propósito del art. 140.3 y 140.4, por lo que damos también por reproducidos los argumentos formulados entonces para rebatir la impugnación y que, en síntesis, consisten en considerar que se establecen tan sólo unos mecanismos de colaboración, necesarios en un Estado compuesto (STC 18/1982), que no menoscaba el contenido de la competencia estatal ni su capacidad de decisión, dejando, además, en manos del Estado la concreción de la previsión estatutaria, totalmente genérica, que puede considerarse admitida por la jurisprudencia constitucional.

Artículo 149. Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo.

Se imputa al apartado 149.2 una disconformidad con el texto constitucional basándose en los argumentos similares a los expuestos con relación a los artículos 140.3 y 4 y 149.2, con la diferencia en el presente caso que el informe preceptivo que se establece deba ser emitido por la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, y por lo tanto por un órgano de composición mixta que posibilitará el encuentro entre los diversos intereses y puntos de vista, si se da tal diversidad. Además, el ejercicio de la competencia estatal tendrá indudable repercusión en competencias autonómicas por lo que resulta totalmente justificada la aportación de la opinión de la Generalidad, sin menoscabo de la competencia estatal, permaneciendo intacta la capacidad de decisión del Estado.

Se impugna también el apartado 3, letra b, del artículo 148, que atribuye una competencia de carácter ejecutivo a la Generalidad, consistente en la gestión de los títulos de ocupación y uso público marítimo terrestre, aunque no se indica cual es el precepto constitucional impugnado.

Como señaló la jurisprudencia constitucional en su día, no cabe confundir la titularidad demanial con la titularidad de competencias (STC 35/1984). Basa su impugnación la recurrente en jurisprudencia recaída sobre legislación ordinaria reguladora del dominio público estatal, sin reparar que el marco competencial en el que producía la citada jurisprudencia era distinto, al faltar una atribución competencial como la que ahora establece el Estatuto, posible en cuanto no existe una reserva expresa al Estado, en base al artículo 149.3 CE, y teniendo en cuenta que permanece en manos de ésta la ordenación del dominio público terrestre, basándose en la cobertura prestada por diversos títulos competenciales, que no excluyen la posibilidad de una competencia ejecutiva autonómica sujeta a las condiciones determinadas por la legislación estatal correspondiente.

Por último, se impugna el apartado 4 del artículo 149 por cuanto atribuye a la Generalidad “la ejecución y gestión de obras de interés general situadas en el litoral catalán, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148”, dando por válidos los argumentos empleados para afirmar la inconstitucionalidad del artículo 148, por lo que esta parte, da asimismo por reproducidos los argumentos expuestos en oposición a la citada impugnación.

- Artículo 150. La organización de la Administración de la Generalidad.

El artículo 150 establece que corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de organización de su administración. La competencia queda referida a *“la estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el*

funcionamiento y la articulación territorial" [apartado a)] y a "*las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa*" apartado b).

La razón alegada por los recurrentes en su impugnación es que la atribución de la competencia desconoce la competencia del Estado para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas artículo 149.1.18ª de la Constitución, dado que constituye una competencia que alcanza a todas las Administraciones Públicas, incluidas las de las Comunidades.

Ya hemos señalado reiteradamente 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 constitucional preexistente. También se ha apuntado ya que la teleología de la competencia estatal del art. 149.1.18 de la Constitución para dictar bases es *garantizar a los administrados un trato común* como reza textualmente el precepto constitucional. La Constitución establece el alcance y orientación de las bases estatales hacia fuera de las Administraciones públicas y no hacia dentro, como quieren los recurrentes. La regulación propuesta es la única conforme con el principio autonómico, al proyectarse sobre la organización de la propia Administración pública, pues de lo contrario, las Comunidades Autónomas verían perjudicadas gravemente sus competencias organizativas, sin ningún motivo constitucionalmente válido que lo pueda justificar.

Las relaciones de los órganos e instituciones instrumentales con los ciudadanos deben seguir los criterios básicos establecidos por el Estado al respecto, pero se trata de dos competencias diferentes: una la estatal, a la que está sometida la Generalidad, le corresponde regular la relación de cualquier Administración pública con los ciudadanos y dictar unas bases para "*garantizar, en cualquier caso, a los administrados un trato común ante aquellas*" ; la otra la autonómica y se proyecta

sobre la forma de organizarse la propia Administración autonómica, como hace el artículo. La capacidad de la Generalidad para definir los instrumentos de actuación de su Administración, derivada de su capacidad de autoorganización, no ha de quedar reducida meramente al ámbito institucional o político, sino que puede incluir también la definición de las estructuras administrativas y los medios que le son inherentes, en tanto que poder público. En suma, el artículo 150 parte del reconocimiento constitucional de la potestad de autoorganización autonómica, derivado del de autonomía política, promueve un concepto restringido de la noción de régimen jurídico de las administraciones públicas, destaca su carácter instrumental y contiene elementos suficientes para permitir una interpretación, que deberá modularse en función del nuevo bloque de constitucionalidad, al desaparecer los encorsetamientos estatutarios.

-Artículo 151. Organización territorial.

Las alegaciones en defensa de este precepto se encuentran al final de las relativas al Título de Instituciones.

Artículo 152.4.b. Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica.

A pesar que en la determinación del objeto y en el *petitum* del recurso planteado se impugna el artículo 152 del Estatuto, en el desarrollo de los fundamentos de los recurrentes señalan que la impugnación alcanza exclusivamente al apartado 4.b, aunque, erróneamente, hagan referencia al apartado 2.b ya que el apartado 2 no incluye ninguna letra *b*, ya expresamente manifiestan que *“Limitamos la impugnación en este ámbito al apartado 2 del artículo 152 del Estatuto, encargado de regular las competencias de la Generalidad en lo que se refiere al desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica. En particular, a la previsión contenida en el*

apartado b), en cuya virtud dicha competencia incluye, “en todo caso”, la participación en la planificación estatal a través de los mecanismos previstos en el Título V”. Por ello, esta representación considera que, en relación al mencionado artículo 152, el recurso sólo abarca la letra *b* de su cuarto apartado.

Esta representación debe manifestar que no acaba de entender el objeto de la impugnación, ya que parece que los recurrentes atribuyan al Estado, en virtud del artículo 149.1.13 CE, la competencia sobre planificación general de la actividad económica, cuando lo que dicho artículo reserva al Estado son las bases y la coordinación de dicha planificación.

En este sentido, las bases no tienen porqué agotar todo el contenido de la planificación general de la actividad económica y, en cualquier caso, el ejercicio de la competencia estatal mediante el establecimiento de las bases no constituye el ejercicio de una competencia sobre la competencia, es decir, no le corresponde al Estado, en ejercicio de las competencias que les son reservadas por el artículo 149.1.13 CE, delimitar el alcance de las competencias que en la materia correspondan a la Generalidad de Cataluña, ya que las mismas derivan de las establecidas por el Estatuto en el marco de la Constitución.

Desde esta perspectiva la participación en la planificación estatal a través de los mecanismos previstos en el Título V del Estatuto no tiene porqué alcanzar el establecimiento de las bases, sino que es a partir de las mismas en las que dicha participación es posible, máxime cuando el artículo 131.2 CE, al que se remite el artículo 181 del Estatuto (incluido en el Título V), establece que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas. Es

decir que la participación de la Generalidad en la planificación estatal responde, además, a un mandato constitucional concreto.

Por todo ello, esta representación debe concluir que la impugnación del artículo 152.4.b del Estatuto carece de fundamento.

- Artículo 154.2. Promoción y defensa de la competencia.

Los recurrentes únicamente impugnan el **apartado 2** y, si bien admiten que *“también se acepta, en general, la competencia ejecutiva que reconoce a la Generalidad el apartado 2”*, formulan tres objeciones.

Los recurrentes niegan que el Estatuto de Autonomía pueda fijar los puntos de conexión de la competencia, pero no aportan ninguna razón que fundamente tal aseveración. Contrariamente, mantenemos 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; corresponde por tanto, a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, dentro de su función de distribuir y delimitar las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y fijar los puntos de conexión de las respectivas competencias, como ha venido admitiendo con naturalidad el Tribunal Constitucional. Diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y de otros Estatutos de las demás Comunidades Autónomas habían incluido ya puntos de conexión sin que hasta ahora se hubiera cuestionado su constitucionalidad. A mayor abundamiento, no se olvide que el Estatuto es una ley orgánica estatal y que la congruencia entre los puntos de conexión definidos en los respectivos Estatutos de Autonomía tiene la garantía de que, en todos los supuestos, son aprobados por el propio legislador estatal, del que no cabe presumir dislates como los que insinúan los recurrentes.

En el mismo sentido, el punto de conexión concretamente definido por este precepto en relación a las *“actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña”*, dada la acotación territorial expresada, en ningún caso podrá producir interferencias con las competencias que puedan asumir otras Comunidades Autónomas o con las que hayan quedado reservadas al Estado por afectar al mercado de un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado español.

Resulta improcedente imputar al precepto una inconstitucionalidad por contravenir un artículo de la Ley estatal de defensa de la competencia 1/2002, de 21 de febrero, y chocar con la STC 208/1989, por no haber distinguido y reconocido en sede estatal las competencias correspondientes a operaciones de concentraciones económicas. Sin embargo, el criterio seguido por el Tribunal Constitucional 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 de la Constitución fue literalmente el mismo punto de conexión, que recogen incluso con las mismas palabras, y que ahora queda incorporado al nuevo Estatuto de Autonomía.

El alto Tribunal reconoció la competencia estatal respecto de las actuaciones administrativas que determinen la configuración real 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 se extendía a todas las actuaciones administrativas en su propio territorio que no puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario. Lo que en todo caso podría no avenirse con la delimitación competencial señalada es la lectura que proponen los recurrentes de la Ley estatal de defensa de la competencia, conforme a la que resultaría la exclusiva competencia estatal sobre una categoría determinada de actuaciones como

son las concentraciones económicas. A ello tampoco cabría oponer que las concentraciones son un tipo de operaciones que por su naturaleza tienen siempre trascendencia supracomunitaria, pues si así fuese, el punto de conexión definido en el actual Estatuto ya las estaría excluyendo de la competencia asumida por la Generalidad de Cataluña y, por tanto, no sería necesaria hacer en ese artículo una expresa referencia a ellas.

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 demuestra también la delimitación de las actuaciones en esta materia entre el Estado y la Unión Europea. Esa misma lógica es la que sigue naturalmente el Estatuto en escala correspondiente al territorio de Cataluña.

Finalmente, los recurrentes consideran que en la medida que, conforme al art. 112 del Estatuto, la competencia asumida incluye la potestad reglamentaria, la Generalidad de Cataluña podría dictar “reglamentos de exenciones por categorías” y rompería la unidad del mercado nacional. Sin embargo, tal consecuencia no deriva necesariamente del tenor y alcance de la competencia asumida por la Generalidad de Cataluña, sino que, en la medida que la unidad del mercado español viene impuesta, entre otros, por el art. 139 de la Constitución, es un límite de necesaria observancia para la Generalidad de Cataluña en el ejercicio de las competencias asumidas, también de la potestad reglamentaria inherente a esta materia, por lo que no puede imputarse al precepto su inconstitucionalidad, en base únicamente a la presunción gratuita de un ejercicio torticero; un mínimo respeto y lealtad institucional llevan a las personas de bien a la presunción de que todos los poderes públicos, también la Generalidad de Cataluña, ejercen sus poderes e interpretan todas las normas de conformidad y con estricto respeto a la Constitución. En consecuencia, el recurso en este punto resulta también totalmente infundado.

Artículo 155.1, letra b). Propiedad intelectual e industrial.

La recurrente impugna la letra b) del artículo 155.1 que reconoce la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de propiedad intelectual concretamente, en relación con: *“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.”*

Como motivo de impugnación la recurrente alega que el referido precepto es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, toda vez que el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva del artículo 149.1.9ª de la CE, aprobó el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual mediante Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, (en adelante, LPI) en el que se asignó al Ministerio de Cultura la competencia para autorizar y revocar las entidades de gestión colectiva.

La parte recurrente fundamenta la inconstitucionalidad del precepto impugnado a partir de la afirmación de que la actividad autorizatoria atribuida legalmente a favor de la Administración General del Estado en la LPI fue validada, desde el punto de vista constitucional, por el Tribunal en la STC 196/1997 al ser declarada conforme al orden constitucional de competencias.

Frente a estas argumentaciones manifestadas por la recurrente esta parte entrará a defender la constitucionalidad del precepto impugnado tomando como parámetro única y exclusivamente las disposiciones de la Constitución y argumentando, como ya se ha hecho otras veces en las presentes alegaciones, cómo la STC invocada no puede servir para enjuiciar la posible constitucionalidad del precepto estatutario objeto de la presente impugnación.

En relación con el marco constitucional que debe servir de parámetro a los efectos de determinar la constitucionalidad del precepto que se impugna, debe señalarse, que la Constitución reconoce la competencia exclusiva a favor del Estado en materia de “Legislación sobre propiedad intelectual e industrial” en el artículo 149.1.9ª, sin que haya otra reserva a favor del mismo sobre la materia.

En consecuencia, y en directa conexión con el precepto constitucional anteriormente mencionado debe señalarse que el legislador estatuyente con pleno respeto a dicha reserva estatal ha establecido que las competencias en materia de propiedad intelectual a favor de la Generalidad son solamente ejecutivas. Por ello, de conformidad con la lectura sistemática del precepto impugnado y en relación con los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto se desprende con claridad que en el artículo 155.1 apartados a) y b) se excluye de plano a la potestad legislativa en materia de propiedad intelectual, ya que esta potestad forma parte de las competencias exclusivas y compartidas, pero en ningún caso de las ejecutivas que son las que se mencionan en el artículo impugnado.

Teniendo en cuenta el propio principio dispositivo de la Constitución así como la previsión del artículo 149.3 de la misma, es preciso volver a señalar que dicho artículo habilita al legislador estatuyente a asumir las competencias autonómicas en materias que no hayan sido no atribuidas expresamente al Estado, y a interpretar *strictu senso* las reservas competenciales a favor del Estado ciñéndolas a los enunciados expresos del artículo 149.1 de la CE.

En este supuesto, el legislador estatuyente en función de la previsión del artículo 149.3, y con pleno respeto al mismo, ha asumido en materia de propiedad intelectual el haz de competencias que no ha quedado expresamente atribuido al Estado a saber, las competencias ejecutivas.

En este contexto, el legislador estatuyente ha considerado que la autorización y la revocación son actos típicamente ejecutivos propios de las técnicas de ordenación de las administraciones publicas, sometidas desde un punto de vista formal al principio de reserva de ley y al de especificación en su regulación, y por ello susceptibles de ser asumidas por la Generalidad.

Pasando ahora a la argumentación de las razones que, a criterio de esta parte, sirven para demostrar que la Sentencia invocada no puede tener la virtualidad de justificar la inconstitucionalidad del precepto impugnado, deben traerse a colación las argumentaciones vertidas en el Apartado VII del presente escrito de alegaciones en torno al valor de la jurisprudencia constitucional en la tarea de determinación del orden constitucional de competencias.

En este sentido, el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional debe limitarse a la doctrina referida a la interpretación estricta y directa de los enunciados del artículo 149.1 de la CE, sin que puedan tenerse en cuenta otras normas inferiores a la Constitución que son objeto de contraste con el texto constitucional. De ahí que la invocación por parte de la recurrente de la STC 196/1997, en los términos que consta en la demanda, no puede servir de fundamento jurídico para justificar sin más, la inconstitucionalidad del artículo 155.1.1etra b). Es más, el alcance dado en la referida STC 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.

En definitiva, el bloque de la constitucionalidad bajo el cual se amparó en su momento el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (artículo 149.1.9 de la CE y artículo 11.3 del Estatuto de 1979) es distinto del que se utilizaría

actualmente para determinar la constitucionalidad de la ley objeto de impugnación.

Por ello, y contrariamente a lo que afirma la recurrente, la invocación de una ley ordinaria estatal como lo es la LPI no puede servir de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del precepto estatutario, sino todo lo contrario, al tener el Estatuto un papel fundamental en la configuración del bloque de la constitucionalidad, y en el supuesto de que el artículo 155.1 letra b) sea declarado constitucional, deberá aprobarse la correspondiente modificación legislativa en materia de propiedad intelectual.

A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta que según el Alto Tribunal la atribución por Ley de esta autorización a la competencia estatal según el texto refundido, es una mera opción del legislador, debemos señalar que es precisamente el legislador estatuyente el que ha optado, con pleno respeto la reserva estatal constitucionalmente establecida ex artículo 149.1.9 y en base a una interpretación estricta del mismo, por otorgar la competencia ejecutiva a favor de la Generalidad, incluyendo dentro de la misma la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña, asumiendo también las tareas complementarias de inspección y control de la actividad de las mismas.

A modo de conclusión y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, esta parte afirma que el artículo 155.1, letra b) del Estatuto, al establecer la naturaleza ejecutiva de las competencias en materia de propiedad intelectual, no vulnera la competencia exclusiva a favor del Estado del artículo 149.1.9 de la CE toda vez que, el legislador estatuyente, al asumir en dicho artículo aquellas competencias que no están atribuidas expresamente al Estado y al proyectarlas en su territorio, goza de plena cobertura constitucional, de conformidad con la precisión establecida en el artículo 149.3 de la CE.

Artículo 157. Publicidad

En este caso el recurso produce estupor por cuanto se impugna un artículo según el cual corresponde a la Generalidad “la competencia exclusiva sobre la regulación de la actividad publicitaria, sin perjuicio de la legislación mercantil del Estado”, cuyo contenido coincide substantivamente con el enunciado de una competencia atribuida con el mismo carácter a la Generalidad por el Estatuto de 1979.

Ni la “publicidad” ni la “actividad publicitaria” no se encuentran recogidas en el artículo 149.1 CE como materias reservadas al Estado. Por consiguiente, ya el Estatuto de 1979 atribuyó a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de “publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos” (art. 9.30 EAC).

La diferencia entre uno y otro enunciado radica en que el de 1979 aludía al concepto genérico de “publicidad” mientras que el actual se refiere a un campo más concreto como es la “actividad publicitaria”, hecho que lleva a salvar expresamente la competencia estatal sobre legislación mercantil, habida cuenta los estrechos ligámenes que unen la actividad publicitaria con el derecho mercantil, en tanto que el núcleo fundamental de estas actividades se orientan a la publicidad comercial.

No se pretende con ello desapoderar al Estado de cualquier actuación relacionada con la publicidad, como maliciosamente pretende el recurso, por cuanto ello no es posible dada la existencia de títulos competenciales sectoriales reservados al Estado y referidos a materias en las que el aspecto publicitario resulta inherente. Y tales títulos no quedan alterados, porque los

mandatos constitucionales se aplican e imperan sin necesidad de ser permanentemente reiterados en las normas.

La noción de publicidad es un concepto genérico de contornos imprecisos que por su propia naturaleza impregna las diversas facetas de la actividad pública y privada ligada a cada sector material. En esa acepción genérica adquiriría pleno sentido la cláusula de salvaguarda del “sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos”. En la acepción más concreta de actividad publicitaria el vínculo competencial más directo es el que se pretende preservar, de ahí la referencia a la “legislación mercantil”, que en ningún caso es excluyente de otros límites que puedan derivarse de las competencias sectoriales del Estado en cada ámbito material.

Artículo 158. Investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

La recurrente impugna el apartado tercero del artículo 158 del Estatuto de Autonomía de Cataluña porque entiende que las previsiones contenidas en el mismo son inconstitucionales debido a su carácter unilateral, al desbordamiento del ámbito propio de un Estatuto de Autonomía y al condicionamiento de las competencias estatales. Debe recordarse que este precepto remite a los sistemas de colaboración entre el Estado y la Generalidad establecidos en el Título V del Estatuto con el fin de fijar los criterios de colaboración entre el Estado y la Generalidad en materia de política de investigación, desarrollo e innovación, tanto en el ámbito estatal como en el de la Unión Europea y en otros organismos e instituciones internacionales. La constitucionalidad de los específicos mecanismos de colaboración previstos en el Título V del Estatuto será defendida cuando este escrito de alegaciones se proyecte sobre el conjunto de esta parte del Estatuto, limitándonos en este momento a contestar los restantes elementos de la impugnación de la recurrente.

Esta representación considera que resulta procedente comenzar por recordar, a propósito de dicha impugnación, 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 en este ámbito resulta coherente, por no decir obligado, que se contemplen mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, también competentes en materia de investigación. La previsión de dichos mecanismos de colaboración en modo alguno condiciona el ejercicio de la competencia atribuida al Estado, pues así lo establece con carácter general el artículo 176.1 del propio Estatuto y, además, en el precepto que nos ocupa, es decir, en el artículo 158.3, no se establece ningún contenido concreto ni ninguna especificación sobre los posibles efectos de la participación. Por otra parte, a diferencia de lo que sostiene la recurrente, no puede calificarse de unilateral la previsión estatutaria de participación de la Generalidad, pues el Estatuto de Autonomía es obra del legislador estatuyente y, como ya se ha repetido hasta la saciedad en este escrito de alegaciones, dicho legislador es dual y está integrado por el legislador estatal y por el legislador autonómico. Es justamente este carácter singular del Estatuto el que lo convierte en la sede normativa idónea para regular dicha previsión de participación de la Generalidad en la materia objeto de regulación en el artículo 158.

-Artículo 160. Régimen local.

Las alegaciones en defensa de este precepto se encuentran al final de las relativas al Título de Instituciones.

- Artículo 161. Relaciones con las entidades religiosas.

La recurrente impugna todo el artículo 161 que establece la competencia de la Generalidad en materia de relaciones con entidades religiosas, en materia de libertad religiosa, y en el que se establecen las relaciones entre las administraciones públicas implicadas para intensificar y mejorar sus relaciones con dichas entidades.

Como ya ha sucedido en otros apartados del recurso de inconstitucionalidad objeto de las presentes alegaciones, hay una falta de concordancia entre el artículo impugnado en el suplico de la demanda y la argumentación efectuada en el cuerpo de la misma. En este supuesto, en el suplico de la demanda se impugna la totalidad del artículo 161, mientras que en la parte de la demanda en la que se deben fundamentar las razones que, a juicio de la recurrente, fundamentan su inconstitucionalidad, ésta solamente efectúa una mención genérica al apartado 3, omitiendo cualquier referencia a los apartados 1 y 2 del referido artículo.

Además, en relación con el apartado 3 que reconoce el principio de colaboración íteradministrativa entre la Generalidad y la Administración General del Estado en materia de entidades religiosas, la recurrente alega como causa de inconstitucionalidad que el precepto “pretende interferir en el ejercicio de la competencias que atribuye la Constitución al Estado” y que son los órganos de ámbito estatal los que deben ejercer las competencias que corresponden al Estado, sin hacer mención alguna al precepto constitucional vulnerado.

Una vez puesto de manifiesto esta falta de fundamentación en relación con el artículo impugnado, esta parte quiere dar por reproducidas en este momento las argumentaciones vertidas en el apartado I relativo a las “Consideraciones

preliminares” en especial, en el epígrafe 2 relativo a la inadmisibilidad de los supuestos de impugnación carentes de fundamentación.

Al margen de la inadmisibilidad de la impugnación del artículo 161, solicitada anteriormente para con el referido precepto, esta parte no alcanza a entender cómo la simple mención a la colaboración de la Generalidad en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas, puede levantar sospechas de inconstitucionalidad toda vez que, será la normativa que desarrolle tal previsión estatutaria, la que deberá acotar el ámbito y definir los mecanismos de colaboración entre las distintas administraciones públicas teniendo en cuenta que la referida normativa, desde un punto de vista meramente teleológico, se dirigirá a posibilitar la información recíproca, la homogeneidad en determinados aspectos y la acción conjunta de las diferentes administraciones públicas implicadas en la materia.

Consecuentemente, y sólo de forma subsidiaria a la petición de inadmisibilidad del artículo 161 por carecer de la fundamentación exigida en el artículo 33.1 de la LOTC, esta parte solicita que el Alto Tribunal acuerde la constitucionalidad del referido artículo por considerar que el mismo, no vulnera ningún precepto constitucional ya que, la participación de la Generalidad 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 artículo 149.1 CE no figura ningún título competencial a favor del mismo en esta materia.

-Artículo 162. Sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos.

Aunque en el suplico del recurso se incluye el apartado 2 del citado artículo 162 (que se refiere a la competencia sobre ordenación farmacéutica en el marco

del artículo 149.1. 16 de la Constitución) y en el cuerpo del escrito se alude a los apartados 4 (para remitirse al Título V del Estatuto y a los problemas generales que la bilateralidad suscita) y 5 (para afirmar que no es inconstitucional en sí mismo, pero sí el artículo 112 del Estatuto, que define las competencias ejecutivas de la Generalitat), la argumentación de la recurrente se centra exclusivamente en los apartados 1 y 3 citados. En consecuencia se va argumentar a continuación la constitucionalidad de los apartados 1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Catalunya y se solicita del Tribunal Constitucional, de conformidad con las consideraciones preliminares de este escrito de alegaciones, que se sirva no admitir la impugnación del apartado 2 por carecer de fundamentación expresa..

En cuanto al apartado 1, el razonamiento del recurso en este punto es que el artículo 162.1 vulnera el artículo 149.1.16 CE por el doble motivo de haber realizado por su cuenta, por una parte, una determinación de lo que no puede ser básico y, por otra parte, una determinación de lo que no puede entrar en la coordinación estatal. Esta determinación, según el escrito de recurso, sólo puede hacerla el Estado y sin condicionamientos previos.

El artículo 149.1.16 CE atribuye, en efecto, al Estado la competencia exclusiva sobre “bases y coordinación general de la sanidad”. Ahora bien, la atribución a la Generalitat de Cataluña de la competencia exclusiva sobre “la organización y el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios” no supone negar al Estado su competencia sobre las bases y la coordinación general de la sanidad.

De hecho, ya en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, el artículo 17.4 atribuía a la Generalitat la competencia para “organizar y administrar...todos los servicios relacionados con las materias” de sanidad y seguridad social y para ejercer “la tutela de las instituciones, entidades y

fundaciones en materia de sanidad y seguridad social”. Organización y administración, por tanto, de servicios y tutela de instituciones, entidades y fundaciones que no difiere mucho de la competencia que ahora el artículo 162.1 del vigente Estatuto otorga sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. En todo caso, de centros, servicios y establecimientos, no del sistema sanitario en general.

Aun así, y a pesar de reconocer explícitamente que las potestades de autoorganización podrían reforzar la competencia autonómica en estos campos, la recurrente entiende que bajo ningún concepto un Estatuto puede, por su cuenta y riesgo, excluir para materias concretas aquellos aspectos donde nunca pueden alcanzar las competencias estatales sobre bases y coordinación. Se utiliza por la recurrente, a título de ejemplo y para ilustrar la pretendida inconstitucionalidad, la previsión del artículo 70.2 de la Ley General de Sanidad, a tenor del cual la coordinación general sanitaria incluirá: “d) El establecimiento con carácter general de criterios mínimos básicos y comunes de evaluación de la eficacia y rendimiento de los programas, centros o servicios sanitarios”. De la lectura del precepto deduce la recurrente que aspectos como “la evaluación” desbordarían claramente el ámbito estrictamente organizativo en la medida en que el legislador ordinario ha pasado a considerarlo como integrante del concepto de coordinación general sanitaria y, en consecuencia, no podrían formar parte del elenco de competencias exclusivas de la Generalidad. Con independencia de su acierto u oportunidad, lo cierto es que se trata de una cita artificial. El mismo artículo 70.2 incluye como coordinación general en su apartado a) “El establecimiento con carácter general de índices o criterios mínimos básicos y comunes para evaluar las necesidades del personal, centros o servicios sanitarios, el inventario definitivo de recursos institucionales y de personal sanitario y los mapas sanitarios nacionales”. 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 no aparece negado ni desplazado por las previsiones estatutarias, referidas a la evaluación de centros, servicios y establecimientos sanitarios. A mayor abundamiento, el apartado 3 del citado artículo 70 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”. No se alcanza a comprender, por tanto, en qué medida el Estatuto cuestiona o niega la competencia estatal en este caso, máxime cuando la exclusividad de la competencia estatutariamente reconocida a la Generalidad en este punto tiene una proyección primordialmente organizativa y en este sentido sin tacha de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta a la pretendida inconstitucionalidad del encabezamiento del apartado 3, según la recurrente, al reconocerse en dicho encabezamiento una competencia compartida sin más precisiones, operaría también sin matices la definición que de este tipo de competencias efectúa el artículo 111 del Estatuto y se desconocería, por tanto, que el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.16 CE, no solamente ostenta competencias sobre las bases de la sanidad, sino que posee también competencias de coordinación general en esta materia.

Citan los recurrentes en apoyo de su tesis el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad núm. 269, emitido a propósito de la propuesta de Estatuto y, en concreto, su fundamento 7.15.B). Así, en tanto la coordinación, aunque “reforzamiento o complemento” de la noción de bases, es una competencia diferente de la fijación de las bases, el establecimiento de las competencias del apartado 3 del artículo 162 del Estatuto con el único límite de las bases, sin

incluir la coordinación general que corresponde al Estado, supondría una vulneración del citado artículo 149.1.16 CE.

Este planteamiento no puede ser compartido en modo alguno. En primer lugar, porque la calificación de una competencia como compartida (y en este sentido ajustada a la definición del artículo 111 del Estatuto) no supone desconocer las eventuales competencias adicionales que el Estado puede ostentar en base a la Constitución. Si, como es el caso, el Estado ostenta no sólo la competencia sobre las bases, sino también competencias de coordinación general sobre la sanidad nada hay en el texto estatutario que lo niegue, ni hace falta tampoco que el Estatuto lo recuerde. El sistema de reparto competencial deriva de la lectura conjunta y armónica de la Constitución y del Estatuto.

En segundo lugar, la mención del Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad merece un comentario específico. Dicho Dictamen obviamente analizaba el texto de la propuesta de Estatuto y esa propuesta aparecía formulada (entonces en el artículo 157.2) en los términos siguientes: “2. Corresponde a la Generalidad, en todo lo relativo a la sanidad y a la salud pública a que no se refiere el apartado 1, la competencia compartida, de acuerdo con los principios de la legislación básica estatal sobre sanidad, en los ámbitos siguientes”. Es sobre ese texto, y en relación con la definición que en ese momento se hacía de las competencias compartidas (artículo 106), sobre el que el Consejo Consultivo proyecta su argumentación. Dicho artículo 106 establecía, en efecto, que en las materias que el Estatuto atribuía a la Generalidad de forma compartida con el Estado correspondía a la Generalidad la potestad legislativa y la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, “en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley”. El razonamiento del Consejo Consultivo era que, en la medida en que el artículo 157.2 del proyecto de Estatuto solo aludía a los principios de la legislación básica estatal, no

alcanzaría a la competencia de coordinación que podría efectuarse a través de “los objetivos o los estándares mínimos”.

A la vista del Dictamen, el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 (ya como artículo 162) estableció que: “2. Corresponde a la Generalitat, en todo lo relativo a la sanidad y a la salud pública a que no se refiere el apartado 1, la competencia compartida de acuerdo con los principios de las bases y de la coordinación general, que se ha de cumplir mediante objetivos y estándares mínimos sobre sanidad, en los ámbitos siguientes (...)”

La redefinición de las competencias compartidas que se produce en el trámite de aprobación del Estatuto en el Congreso de los Diputados conduce a la actual redacción del artículo 111 del Estatuto en el que se establece que en las materias atribuidas de forma compartida “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”. Lógicamente esta concepción repercute directamente en la versión final del artículo 162, donde ya no se hace necesaria ninguna precisión sobre la definición de la competencia compartida, de manera que la argumentación del Consejo Consultivo (efectuada en base a un texto distinto) carece ahora de sentido para avalar la pretendida inconstitucionalidad del encabezamiento del artículo 162.3.

Artículo 163. Seguridad privada

Se recurre en este caso la letra c) del artículo 163, según el cual corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en la siguiente materia: “c) la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privado”. El motivo de impugnación se fundamenta en que la competencia sobre autorización de los centros de formación del personal de seguridad

privada corresponde al Estado, invocando para ello la Ley 23/1992, de Seguridad Privada y más específicamente las disposiciones reglamentarias dictadas por el Estado en desarrollo de la misma.

Frente a ello, es necesario constatar que la materia “seguridad privada” no aparece reservada al Estado en el artículo 149.1 CE, con lo cual puede ser asumida por las Comunidades Autónomas mediante los respectivos Estatutos. Y esto es precisamente lo que hace la letra c) objeto de recurso, referida en todo caso a un aspecto concreto relacionado con la seguridad privada, como es la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada, en “ejecución de la legislación del Estado”.

Se atribuye, por tanto, en el Estatuto una competencia de carácter ejecutivo que deberá desarrollarse en “ejecución” de las normas y de acuerdo con los criterios que fije el Estado respecto a las características y condiciones que deban cumplir dichos centros. Conviene resaltar que no se invoca en este caso por el recurrente ningún precepto constitucional pretendidamente vulnerado, sino que, en todo caso, lo que se alega es la contradicción del precepto estatutario con una disposición reglamentaria del Estado. Tal planteamiento no puede ser aceptable, pues como ha manifestado el Tribunal Constitucional el problema de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades Autónomas, cuya normativa de ordenación debe ser la integrada por la Constitución española y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades, no se debe resolver sobre la base de lo que dispone una norma reglamentaria del propio Estado (STC 204/2002, FJ 5).

Lo que se trata de dilucidar aquí es si la atribución de la letra c) del artículo 163 puede ser asumida estatutariamente por la Generalidad. Y en este punto el precepto que adquiere relevancia en el artículo 149.1 CE, que no reserva al Estado tal materia, y, en su caso, la conexión de de la misma con la materia de

“seguridad pública”. A la vista de estos parámetros constitucionales es como se debe juzgar la previsión del artículo 163 c), que se limita a atribuir a la Generalidad una competencia de ejecución de la legislación estatal, para autorizar centros de formación del personal de seguridad privado.

Si alguna conexión tiene tal función autorizatoria con la seguridad pública, debe recordarse que en este ámbito la Generalidad 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. No solo resulta inapropiado constitucionalmente el parámetro utilizado en el recurso para objetar la legitimidad del precepto estatutario, sino que el resultado de su impugnación resulta esperpéntico, pues a quien puede crear y organizar una policía propia, de acuerdo con lo que dispone la legislación del Estado, se le niega en el recurso el ejercicio de una función autorizatoria, reglada por la legislación del Estado, como función meramente ejecutiva de ésta.

-Artículo 166. Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias.

La demanda de inconstitucionalidad considera inconstitucional el apartado 1.a) in fine, cuando incluye dentro de la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, “las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública”.

Como la propia recurrente reconoce, dados los términos del artículo 148.1.20 CE, “se puede aceptar la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de servicios sociales”. Ahora bien, una vez admitida tal circunstancia, por otra

parte ineludible, se añade que éste es un sector en el que el art. 149.1.1 de la CE debe desplegar sus efectos con singular intensidad y que la inexistencia de un título específico no impide al Estado el ejercicio de toda acción social o económica. Sin más argumentación, la recurrente entiende que tal realidad, más que oponerse al art. 166.1 del Estatuto, que aquí nos ocupa, se opone a la concepción radical y excluyente de las competencias exclusivas del art. 110. Sobre este particular nos remitimos a las alegaciones efectuadas sobre los artículos que definen los tipos de competencias de la Generalidad.

Más concretamente, la impugnación viene referida al art. 166.1, cuando en su letra a) *in fine* incluye la “regulación y la ordenación de (...) las prestaciones económicas o complementarias de otros sistemas de previsión pública”. La recurrente señala que, al establecer esta competencia, el Estatuto “asume el papel de intérprete de la Constitución y, por cierto, de un intérprete poco fiel” para continuar diciendo que “no desconocemos con esta afirmación que el Estatuto se basa en la controvertida STC 239/2002, de 11 de diciembre”, lo que lleva a esta representación a entender que la recurrente no sólo atribuye al Estatuto el papel de “intérprete poco fiel” sino también al supremo intérprete de la Constitución.

Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía definen el contenido de la competencia en materia de servicios sociales, si bien puede afirmarse que la nota que caracteriza el contenido de la asistencia social consiste en el hecho que sus prestaciones, los servicios sociales, se llevan a cabo al margen de la Seguridad Social, en tanto que se sostienen fuera de toda obligación contributiva. 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, FJ. 7). El precepto impugnado se refiere, pues, específicamente a aquellos servicios sociales que la Carta social europea de

1961 incluye en el ámbito de la asistencia social, es decir las acciones públicas de carácter social dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente de los colectivos sociales más necesitados de atención.

Pues bien, como ya se ha señalado y reconoce la propia recurrente, la STC 239/202, en un contexto normativo en el que no se hacía mención a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen regular unas prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias, ya declaró la conformidad de este tipo de pensiones, dado su enmarque en la competencia en materia de asistencia social del artículo 148.1.20 de la Constitución. Poco más cabe decir al respecto sobre la constitucionalidad de tales prestaciones, al entrar de lleno dentro de ese título competencial previsto en la Constitución y asumido en el Estatuto de Autonomía.

Argumenta también la recurrente que el apartado impugnado, al distinguir entre “prestaciones económicas con finalidad asistencial” y “prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública”, dejaría de estar dentro del ámbito de la asistencia social para entrar en el de Seguridad Social, aunque sea con prestaciones complementarias. Tal razonamiento no es en modo alguno admisible puesto que de ningún precepto constitucional se deriva que las únicas prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan establecer tengan que ser de carácter asistencial, no pudiendo existir otras prestaciones complementarias, pues éstas también se incluirían dentro del título competencial autonómico de servicios sociales. El artículo 41 de la Constitución dispone que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. Este precepto, como señaló el Tribunal Constitucional en la STC

239/2002, “consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único al sistema de seguridad social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios. De aquí la neutralidad del precepto desde la perspectiva de la distribución de competencias, puesto que si el sistema de la seguridad social debe tener en cuenta para el reparto de competencias en su seno, las que respectivamente corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en dicha materia, también los segmentos de protección social que no se incluyen en aquel sistema reconducen a la distribución de competencias que resulte propia de la medida de protección social implicada en cada caso”. Parece claro pues, que las prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública no pueden encuadrarse de modo automático en el ámbito de la seguridad social pues tales prestaciones 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. Éste es el sentido de la prescripción y de su colocación en el texto puesto que, en otro caso, la mención a estas prestaciones se hubiera realizado en el artículo 165, donde se reconocen a la Generalidad competencias compartidas en materia de Seguridad Social.

Finalmente, y sobre la referencia de la demanda a los “peligros latentes” de tal previsión, aludiendo a que “por esta vía se puede llegar a un sistema en el que, sobre la base de unas prestaciones mínimas y garantizadas en toda España por la Seguridad Social cada Comunidad Autónoma las eleve a su antojo”, cabe decir que tal juicio supone apelar a una inconstitucionalidad potencial y futura, que pudiera llegar en un posible desarrollo o aplicación de la norma y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es ahora de imposible planteamiento. En definitiva, esta representación considera que la previsión del artículo 166.1 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña es plenamente conforme a la Constitución española.

La recurrente impugna también el apartado 2 en virtud del cual se atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de voluntariado. Después de afirmar que esta materia no está contemplada en el artículo 149.1 CE como competencia estatal –con lo que, de acuerdo con el artículo 149.3. primer inciso CE, puede ser asumida por las CCAA en virtud de sus estatutos, como efectivamente hace el Estatuto de Cataluña-, la recurrente indica que no es un ámbito autónomo sino un instrumento inherente a todas las competencias. La recurrente cita, para ilustrar la pretendida inconstitucionalidad, la regulación contenida en la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social, la cual en su artículo 2, apartado 1 dispone que “la Ley será de aplicación a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico” y en su apartado dos que “también será de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal”.

Al margen de la poca idoneidad de la utilización de una norma dictada en el marco de un sistema competencial distinto, cabe decir que, ya en ese marco, donde el Estatuto de Autonomía no contemplaba específicamente la competencia sobre voluntariado, la ley estatal venía a asumir que en el ámbito de las Comunidades Autónomas la competencia sería de éstas. Así lo hace ahora de manera expresa también el Estatuto asumiendo, implícitamente, como no puede ser de otro modo, que la atribución del voluntariado como competencia exclusiva de la Generalidad tendrá el límite territorial previsto en el artículo 115 EAC y que tal actividad recaerá en las competencias reconocidas a la Generalidad por la propia norma estatutaria. Es decir, la actividad de voluntariado que será regulada como competencia exclusiva de la Generalidad será aquella que se realice dentro del ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña y en su territorio.

Debe apelarse aquí a la necesidad de interpretar los títulos competenciales de acuerdo con el sistema en el que se incardinan. Así, si el objeto del título competencial es una actividad, y no una materia, antes que predicar su inconstitucionalidad por sus supuestos efectos “urbi et orbi”, conviene determinar sobre qué materias puede recaer y en qué ámbito territorial, con lo que pueden evitarse determinadas inconstitucionalidades artificiosas, como lo demuestra, por otro lado, que se afirme que “el artículo 166.2 del Estatuto, al atribuir a la Generalidad una competencia exclusiva, que además excluye por completo al Estado, es contrario al art. 149.1”, es decir, nada menos que a sus 32 apartados.

Por último la recurrente impugna la totalidad del apartado 3 del artículo 166 que regula las competencias en el ámbito de la protección de menores. En primer lugar, se considera contraria a la Constitución la atribución a la Generalidad de la competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, 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, respetando en este último caso la legislación penal. En la demanda se discute la constitucionalidad de la mera concreción de los aspectos que se integran en todo caso en la materia de protección de menores. Para ello se apela a que la protección de menores no es una materia que pueda ser competencia exclusiva autonómica conforme a la primera parte del art.149.3 CE, sino un mandato constitucional expresado como principio de la política social y económica (art. 39) que vincula a los distintos poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias. La recurrente invoca genéricamente supuestas vulneraciones por parte del precepto estatutario de las competencias estatales contenidas en los artículos 149.1. 2, 5, 6 y 8 de la Constitución así como la reserva de ley orgánica del artículo 81. En realidad, la única argumentación empleada por la recurrente para defender tal inconstitucionalidad es subrayar las relevantes competencias

de protección de los menores que tiene el Estado y que, a su juicio, son negadas categóricamente por la previsión del artículo 166.3 a) del Estatuto de Autonomía, para lo que sencillamente se citan algunos preceptos que sobre la materia contiene la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Algunos de estos preceptos son calificados como orgánicos en la mencionada ley y otros, paradójicamente, declarados no aplicables a Cataluña, a pesar de que la recurrente en una interpretación errónea considera lo contrario. Vayamos por partes.

Los preceptos orgánicos que contiene la ley son los directamente referidos a la extensión de los derechos fundamentales a los menores, uno de los objetivos de la Ley. Sin entrar ahora en el análisis del alcance de estos artículos, es obvio 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 es una regulación de tales aspectos que implique un desarrollo de los derechos implicados. La regulación que la Generalidad de Cataluña efectúe en un futuro deberá, en todo caso, respetar la reserva de ley orgánica del artículo 81 de la Constitución, pero no puede predicarse que la mera atribución competencial la vulnere.

Por lo que se refiere a la plasmación del ejercicio de competencias estatales en la citada ley orgánica, y que para la recurrente es otro motivo de inconstitucionalidad del precepto, se señala que una parte de la ley se dicta al amparo del art. 149.2, 5 y 6 de la CE y otra "al amparo del artículo 149.1.8 CE y se aplicará sin perjuicio de la normativa que dicten la CCAA con competencia en materia civil, según prevé la Disposición final 21ª.3". Cabe señalar que este último inciso es interpretado de forma totalmente equivocada en el recurso pues se afirma lo siguiente: "quede claro que dice que esa parte de la Ley "se

aplicará” en toda España, esto es, que aquí el Derecho foral o especial no podrá desplazar esta legislación estatal, además de que, por supuesto, hay que entender, sólo podrá dictarse en tanto que quepa dentro de las posibles competencias autonómicas que permite el marco del art. 149.1.8 CE”. Está claro que el precepto comentado dice precisamente lo contrario o, como mínimo, así se ha entendido en la doctrina constitucional y académica la frecuentemente utilizada cláusula de “sin perjuicio”

.
Por lo que se refiere a los restantes preceptos, dictados al amparo de los artículos 149.1.2, 5 y 6 CE (concretamente la Disposición final 21,2 señala los artículos 10.3, 21.4, 23, disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, la disposición transitoria única y las finales 19ª y 20ª), no corresponde ahora entrar ahora en su concreto análisis. No obstante, debe señalarse 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 pueden ser tacha de inconstitucionalidad del contenido actual del artículo 166.3 del Estatuto. La recurrente no señala ni un solo motivo que permita deducir tal vulneración, y lo que pueda llevarse a cabo en un desarrollo futuro no puede ser ahora tachado de inconstitucionalidad. Las consideraciones anteriores permiten, pues a esta representación afirmar la falta de fundamento de la inconstitucionalidad alegada por la recurrente.

Por lo que se refiere a la letra b) del artículo 166.3 nos encontramos otra vez ante la simple previsión del principio de participación, en un supuesto que la propia recurrente estima deseable pero no mencionable. Dado que, en todo caso, la actualización o concreción depende de órganos estatales y, asimismo, no es una participación que condicione la toma de decisiones del titular de la competencia, no cabe duda de su constitucionalidad. Por otro lado, la recurrente deduce del precepto una competencia de la Generalidad para

participar en las decisiones estatales cuando afecte a sus competencias en cualquier materia. Entiende esta representación que tal interpretación no se deriva de lo que dispone el artículo 166.3 b), que circunscribe la participación de la “en la elaboración y reforma de la legislación penal y procesal que incida en las competencias de menores”. En consecuencia, tampoco puede predicarse la inconstitucionalidad de tal previsión.

Artículo 169.2 y 3. Transportes.

El recurrente solicita la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del artículo 169, por el que se atribuyen a la Generalidad competencias en materia de transportes.

En el primero de los apartados objeto de impugnación se establece el requisito de un informe previo de la Generalidad en el caso de producirse una integración de líneas o servicios de transporte que transcurren íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior. Estamos, una vez más, ante la previsión de 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. El Estatuto de Autonomía, por su función constitucional y contenido propio, es una norma adecuada para el establecimiento de este mecanismo de cooperación que no detrae competencia alguna al Estado.

Por lo que se refiere al apartado 3, se prevé una participación en términos genéricos, con remisión a lo dispuesto en el título V, en el supuesto del “establecimiento de servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional”. En este caso, la forma de participación 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.

De manera similar a otros supuestos de participación recogidos en el Estatuto, cabe decir que ni se detrae parte alguna a una competencia exclusiva estatal, ni se obstaculiza o perjudica su ejercicio, estando justificada la previsión en la incidencia que pueda tener las decisiones a las que se refiere el apartado sobre competencias de la Generalidad. La inclusión de una previsión de estas características en el Estatuto de Autonomía resulta plenamente acorde con la función y contenido propio de esta clase de norma. En consecuencia, resulta totalmente infundada la tacha de inconstitucionalidad formulada a propósito de este apartado.

- Artículo 170 Trabajo y relaciones laborales.

Se impugnan varios extremos del artículo 170 EAC que regula las competencias de la Generalidad en materia de trabajo y relaciones laborales. Si bien los recurrentes tachan incluso a la misma denominación del ámbito de competencia como incorrecto, reconocen sin embargo que en la regulación misma nada hay de inconstitucional. La alusión a incorrecciones y la reiteración de argumentaciones sobre la regulación de las competencias ejecutivas les llevan a impugnar efectivamente las letras d) e i) del apartado 1 y todo el apartado 2.

Por lo que se refiere al **apartado 1, d)** mantienen la inconstitucionalidad de dos puntos: la referencia a la regulación de las agencias de colocación y el punto de conexión en la atribución de la competencia que es la sede en Cataluña.

Respecto del primero, no hay dificultad en asimilar la expresión “regulación” a “reglamentación”. La propia calificación de la competencia como ejecutiva, contenida en el encabezamiento del apartado 1, en el que se incluye la letra d) elimina cualquier suspicacia al respecto, dado el régimen de las competencias ejecutivas establecido por el artículo 112 EAC. Así pues es infundada la tacha de inconstitucionalidad.

Por lo demás, las argumentaciones que parten de leyes estatales ordinarias , en concreto, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, no son de recibo pues olvidan que el precepto impugnado tiene naturaleza estatutaria. En segundo lugar, afirman la incorrección de señalar la sede o domicilio como punto de conexión, aunque no aportan ninguna referencia concreta para avalarlo. Dado que la intervención se proyecta preferentemente sobre la vertiente organizativa de las agencias de colocación, no cabe duda que la sede es el criterio más adecuado, como se ha seguido en otros casos –artículo 120 del mismo Estatuto, sin que esta opción haya sido recurrida. No hay pues tampoco en este extremo contradicción con las normas constitucionales.

Si un comentario reiterado por los recurrentes, e incluso aducido como motivo de inconstitucionalidad, es la excesiva formalización del texto estatutario, ahora los recurrentes reclaman en este tema regulaciones más extensas y precisas. Ya hemos indicado, también respecto a otros preceptos, que será en la fase de aplicación cuando hayan de introducirse las modulaciones que correspondan, sin que ello comporte ahora la inconstitucionalidad del enunciado.

Impugnan también el **apartado 2** que atribuye a la Generalidad la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora respecto de las funciones materiales reguladas, precisando que en estos supuestos los funcionarios de los correspondientes cuerpos que realicen funciones inspectoras dependerán

orgánica y funcionalmente de la Generalidad. Finalmente, el artículo remite a los mecanismos de cooperación previstos en el título V del Estatuto.

Tampoco alcanzamos a ver cuál puede ser el motivo de inconstitucionalidad de un sistema de dependencia variada en función de las tareas desempeñadas, y que además no tiene porqué implicar la ruptura de un cuerpo nacional. Piénsese, por ejemplo, en los cuerpos nacionales de docentes universitarios y su dependencia orgánica y funcional de la respectiva Universidad. Es una de las alternativas posibles, con cierta similitud a la actualmente vigente. También cabría desde un punto de vista constitucional la transferencia total o parcial, u otras fórmulas, como se ha seguido en otros campos. 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 es perfectamente adecuada e incluso necesaria cuando se dan situaciones de doble relación. Sea como sea, la solución propuesta en nada contradice la Constitución ni el orden de competencias que ella contempla.

- Artículo 171 c) segundo párrafo. Turismo.

La recurrente impugna el segundo párrafo de la letra c) del artículo 171, que establece la participación de la Generalidad en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España con la finalidad de facilitar la coordinación entre los establecimientos turísticos de titularidad de la Generalidad y los establecimientos de la red de Paradores del Estado ubicados en Cataluña todo ello, en los términos y condiciones que establezca la legislación del Estado.

Como motivo de impugnación la recurrente alega que dicha participación es inconstitucional porque la coordinación “es competencia estatal” y, por ello, se vulnera lo establecido en el artículo 149.1.13 de la CE toda vez que, la referida

coordinación interadministrativa no puede ser impuesta por una norma estatutaria. Además, destaca que el precepto estatutario comporta una contradicción al no prever correlativamente la participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalidad y finalmente, pone en duda que mediante la legislación del Estado, que sirve para acotar el ejercicio de la referida coordinación, se condicione una competencia exclusiva reconocida constitucionalmente a favor del mismo.

Con objeto de determinar qué preceptos constitucionales son los implicados en la impugnación debemos destacar en primer lugar, que el artículo 149 de la CE no contiene ninguna reserva competencial a favor del Estado sobre turismo. A ello debemos añadir, que resulta evidente que el Estado dispone del título horizontal de competencias ex artículo 149.1.13 relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, precepto que el Alto Tribunal se ha encargado de definir y dimensionar en el momento de establecer sus efectos en relación con el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, son varias las STC (por todas, STC 125/1984, 75/89) que afirman que dicho título a favor del Estado debe interpretarse en el sentido de evitar que el mismo, pueda acabar absorbiendo títulos autonómicos dotados de cierta dimensión económica hasta llegarlos a vaciar de contenido.

Por otro lado, debe añadirse que según el artículo 148.1.18 de la CE, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

A todo lo anteriormente expuesto se debe añadir que, esta parte no ha encontrado ninguna relación causal entre la disposición impugnada y el precepto constitucional supuestamente infringido, ya que de la lectura del precepto impugnado se desprende con una claridad meridiana que el legislador

estatuyente no ha pretendido en ningún caso, atribuir el título competencial de coordinación de la actividad económica relacionada con el sector turístico en favor de la Generalidad excluyendo de dicho título competencial al Estado. Todo lo contrario, el segundo párrafo del artículo 171.c) lo que establece son mecanismos para facilitar al Estado el ejercicio de la función de coordinación mediante la presencia de la Generalidad en los órganos de administración de la sociedad estatal “Paradores de Turismo de España”, sin que por ello quede en entredicho la competencia de coordinación que a criterio del legislador estatuyente, sigue ostentando el mismo.

Consecuentemente, esta parte considera que el artículo impugnado no vulnera en ningún caso el artículo 149.1.13 toda vez que la participación de la Generalidad en los correspondientes órganos de administración no supone la eliminación de las competencias de coordinación que en materia de turismo ostenta el Estado, siendo por este motivo plenamente constitucional.

- Artículo 172. Universidades.

La recurrente impugna el artículo 172 que establece en sus apartados 1 y 2, las competencias de la Generalidad en materia de enseñanza universitaria, y en el apartado 3 la relativa a la expedición de títulos universitarios oficiales.

Como reiteradamente se ha venido produciendo a lo largo del recurso y en el mismo sentido que el comentado en otros apartados del presente escrito de alegaciones, hay una falta de concordancia entre el artículo impugnado en el suplico de la demanda y la argumentación efectuada en el cuerpo de la misma. En este supuesto, en el suplico de la demanda se impugna la totalidad del artículo 172, mientras que en la parte de la demanda en la que se deben articular las razones que, a juicio de la recurrente, fundamentan su inconstitucionalidad ésta, solamente expone sus argumentaciones en torno a

la supuesta inconstitucionalidad del apartado 1, omitiendo cualquier referencia a los apartados 2 y 3 del referido artículo.

Una vez puesto de manifiesto esta falta de fundamentación en relación con los apartados del artículo impugnado, esta parte quiere dar por reproducidas en este momento, las argumentaciones vertidas en el apartado I relativo a las “Consideraciones preliminares” en especial, en el epígrafe 2 relativo a la inadmisibilidad de los supuestos de impugnación carentes de fundamentación.

Así de este modo, y al margen de la inadmisibilidad de la impugnación que esta parte solicita en relación con los apartados 2 y 3 del artículo 172 en coherencia con lo ya solicitado anteriormente en otras partes del presente escrito de alegaciones, se inicia la exposición de las razones que a criterio de esta parte, justifican la constitucionalidad del apartado 1 del referido artículo.

La recurrente impugna el artículo 172.1 en base a dos argumentos: en primer lugar, por considerar que el mismo, vulnera la reserva de Ley Orgánica del artículo 81 de la CE en relación con el artículo 27 de la CE y en segundo lugar, por vulneración de la reserva competencial ex artículo 149.1.30 de la CE a favor del Estado en relación con dos materias: la relativa a la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” considerando la recurrente que la Generalidad solamente puede tener competencias ejecutivas y no exclusivas, y la concerniente a las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución” reserva que justifica que la Generalidad en el resto de materias que afecten a la enseñanza universitaria solamente pueda ser titular de competencias de desarrollo de la legislación básica y competencias de ejecución, pero nunca de competencias exclusivas tal y como establece el precepto impugnado.

En consecuencia a criterio de la recurrente como el precepto estatutario reconoce en el apartado 1 del artículo 172, las competencias con el carácter de exclusivas, hay una clara vulneración constitucional de los preceptos anteriormente indicados.

A juicio esta parte y a los efectos de justificar la constitucionalidad del precepto deben traerse a colación como elementos discursivos una advertencia preliminar y una idea nuclear a partir de la cual articular el objetivo perseguido mediante las presentes alegaciones.

Como advertencia preliminar es preciso destacar que, de la lectura de los argumentos que sirven de soporte para fundamentar la supuesta inconstitucionalidad del artículo 172.1 se desprende con una claridad meridiana que la recurrente adolece de una grave confusión en torno a las más básicas y elementales nociones de derecho constitucional. Ello es así por cuanto ignora totalmente cuál es el proceso de elaboración y de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña previsto en la constitución, situándose en la firme convicción de que el Estatuto es una Ley autonómica, y como consecuencia de ello, olvida cuál es la función constitucional del Estatuto de Autonomía derivada de la configuración del mismo como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a tenor de lo establecido en el artículo 147.1 de la CE.

No vamos a repetir aquí lo ya explicado en el apartado II relativo a las “Consideraciones generales” en especial, en relación con los apartados relativos a la función constitucional del Estatuto de Autonomía, a su proceso de aprobación y reforma, así como a la posición del mismo en el sistema de fuentes, pero si que es necesario precisar que contrariamente a lo que afirma la parte recurrente, el Estatuto de Autonomía es una Ley estatal especial que contiene la voluntad del legislador autonómico pero también la del legislador estatal.

A partir de la consideración expuesta en el párrafo anterior, no se puede afirmar, contrariamente a lo que efectúa la recurrente de una forma un poco sorprendente, que el Estatuto no puede decidir *“por su cuenta”* lo que *“sólo lo puede decidir el legislador estatal”*. En primer lugar nadie puede fiscalizar al legislador estatuyente en el curso del proceso de elaboración y aprobación estatutaria; afirmar lo contrario si que daría sentido al temor que la huida de dicha fiscalización suponga tomar decisiones al margen del criterio de quien controla (ni el Alto Tribunal ya que la tarea de depuración constitucional solamente se lleva a cabo una vez finalizado dicho proceso de elaboración), por ello, no se entienden las razones en las que la recurrente basa tal afirmación. Además, y a mayor abundamiento debe señalarse otra vez más, que la decisión del legislador estatal no es algo extraño a la norma estatutaria por cuanto que la misma, ha quedado incluida en el propio Estatuto de Autonomía.

En relación con la idea nuclear que sirve para justificar la constitucionalidad del precepto impugnado, puesta en duda por la recurrente, deben plantearse dos cuestiones, la primera en torno a si los contenidos del artículo 172.1 infringen la reserva básica a favor del Estado para dictar las normas básicas y desarrollar lo establecido en el artículo 27 de la CE, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.30 de la CE y la segunda en relación a si la letra g) infringe el artículo 149.1 en sus apartados 7, 18 y 30.

En relación con la primera cuestión, debe afirmarse que de la lectura sistemática de los apartados que conforman el artículo 172 se deduce con claridad que el apartado 2 es el que contiene el núcleo esencial de las competencias de la Generalidad en materia de universidades por ello, la atribución de estas competencias con el carácter de compartidas encaja plenamente con la reserva de la competencia estatal ex artículo 149.1.30 de la

CE. En este sentido, la actividad normativa o de regulación cuyo límite constitucional se encuentra en el artículo 149.1.30 de la CE y a la que sólo se refiere el apartado 2 se encuentra condicionada por las propias bases que dicte el Estado como principios o mínimo común denominador, de conformidad con la naturaleza y el ámbito de competencias compartidas del artículo 111 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, teniendo en cuenta que la relación de actividades del apartado 1 en ningún caso implica actividad normativa, ésta queda al margen de la previsión del artículo 149.1.30 de la CE, siendo por este motivo, constitucional.

Llegados a este punto, esta parte quiere recordar como es bien sabido, que el esquema competencial bases-desarrollo que sirve de argumento a la parte recurrente para cuestionar la constitucionalidad del artículo 172.1 no debe aplicarse en términos absolutos. En este sentido, las bases deben limitarse a establecer un mínimo común denominador normativo, de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan adoptar su propio margen sus propias alternativas políticas preservando un espacio, decisonal mínimo suficiente a favor de las mismas. En este sentido puede traerse a colación la STC 131/1996 cuando en su FJ 3 y en un ejercicio de interpretación única y exclusiva de las previsiones del artículo 149.1.30 de la CE establece:

“A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras Sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la

homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible 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, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 C.E.)”.

En consecuencia, el legislador estatuyente ha establecido en el artículo 172 del Estatuto 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 artículo 149.1.30 de la CE. Bases que, de conformidad con la interpretación que el Alto Tribunal ha elaborado sobre las mismas, 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.

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas por la recurrente en torno a la posibilidad de que la letra h) infringe el artículo 149.1 en sus apartados 7, 18 y 30, debe afirmarse que en esta letra deben diferenciarse dos supuestos: el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario. En este sentido, y en relación con el personal contratado debe efectuarse una la lectura conjunta de este precepto con lo establecido en la letra e) del artículo 172.2 de modo que, en este ámbito de competencias exclusivas de la Generalidad, queda excluido el personal universitario contratado de ámbito estatal, el cual debe situarse al margen de la

reserva del artículo 149.1.7 y 30 de la CE, siendo por ello plenamente constitucional.

Asimismo, y en relación con la competencia exclusiva de la Generalidad para el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, debe afirmarse que el propio carácter de adicionales o complementarias de las mismas no afecta a las que deban establecerse por parte del Estado, de ahí que la exclusividad de la competencia en esta materia no afecte a la reserva estatal constitucionalmente establecida ex artículo 149.1.18 y 30.

Consecuentemente, y con independencia de la petición de inadmisibilidad de la impugnación de los apartados 2 y 3 del artículo 172 por carecer estos de la fundamentación exigida en el artículo 33.1 de la LOTC, esta parte solicita que el Alto Tribunal acuerde la constitucionalidad del artículo 172.1 por considerar que el mismo, no vulnera la reserva a favor del Estado establecida en el artículo 149.1.30 de la CE ya que, el ejercicio de las competencias que en el mismo se establecen, queda al margen de la normativa básica estatal.

Artículo 173. Videovigilancia y control de sonido y grabaciones

El recurso se refiere en este caso a un precepto que atribuye a la Generalidad “la competencia sobre el uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuados por la policía de Cataluña o por empresas o establecimientos privados. La Generalidad ha de ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales”.

La tacha de inconstitucionalidad que se reprocha al precepto es, por una parte, la vulneración del artículo 149.1.29. CE y, por otra parte, la del artículo 81 CE.

Sin embargo, de una lectura atenta del precepto y de su debida contextualización, no se atina a comprender la virulencia de la impugnación, referida, por otra parte, a unas actividades que se vienen desarrollando en Cataluña con absoluta normalidad desde el año 1999, en que fueron reguladas mediante disposiciones del Gobierno de la Generalidad, sin que en ningún momento se hubiera puesto en tela de juicio su legitimidad competencial.

Pero centrándose en el contenido concreto del precepto, en el se alude, en primer lugar, a una función instrumental consistente en el “uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público”, efectuados por la policía de Cataluña. Parece evidente que si se tiene, como ya se tenía con el Estatuto de 1979, la potestad de crear, organizar y dirigir una policía propia, con funciones de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, se deben tener atribuciones para reglamentar la utilización por sus efectivos de seguridad de esos medios instrumentales necesarios para el ejercicio de la función policial. Y eso es así con independencia de que la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, de utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos lo previera, pues se trata de una facultad inherente al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que disponen de una policía propia y que, en este caso concreto, se refiere a una técnica instrumental para la actuación de la policía de Cataluña.

Llevado al extremo, el argumento de la recurrente permitiría sostener que la utilización de visores nocturnos o el empleo de lentes de infrarrojos de visión en la oscuridad por los efectivos policiales de la policía autonómica debe gozar de una previa habilitación mediante ley estatal, lo que a todas luces sería considerado un despropósito por su desproporción. Pues bien, tanto en un caso como en otro, nos encontramos ante unas técnicas instrumentales para la actuación de la policía de Cataluña, cuya regulación debe corresponder a

quien, en virtud de su Estatuto, dispone de la capacidad de crear, de organizar y de dirigir una policía propia.

Esta parece haber sido también la interpretación del legislador estatal al aprobar la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, de utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos. En su Disposición Adicional Primera la ley prevé que las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público con arreglo a lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, podrán dictar las disposiciones necesarias para regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las dependientes de las Corporaciones Locales radicadas en su territorio. Esta regulación existe en Cataluña desde 1999 y se ha aplicado con absoluta normalidad a través de una única Comisión de Control para las actividades de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad que actúan en el territorio de Cataluña.

No se trata aquí de poner en cuestión la bondad de la Ley Orgánica 4/1997, sino simplemente se pretende resaltar que la misma entiende que en aquellas Comunidades Autónomas con policía propia según sus Estatutos les corresponde a ellas regular los extremos relativos a la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las dependientes de las Corporaciones Locales radicadas en su territorio. Ello no puede entenderse como una habilitación derivada de la Ley Orgánica, que hoy puede existir y mañana puede ser derogada, sino como el reconocimiento del carácter instrumental de la actividad ligada a la función policial en aquellas Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, según sus Estatutos. Dada la naturaleza de la actividad, existe en este caso un límite a la actuación autonómica, que es el que fundamenta la

intervención legislativa del Estado mediante Ley Orgánica, y éste es el relativo a la salvaguarda de los derechos fundamentales que pudieran verse afectados por la utilización policial de estas técnicas instrumentales. Por esta razón, el inciso final del precepto recurrido contiene una referencia especial, tal vez innecesaria por que su omisión en nada alteraría la inoperatividad del Título I CE, pero bienintencionada en el sentido de remarcar que la Generalidad ha de ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales.

Por tanto, desde un punto de vista constitucional el artículo 173 del Estatuto es perfectamente legítimo. La referencia que se incluye en el precepto a las citadas actividades llevadas a cabo por empresas y establecimientos privados no desvirtúa 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. Como en otros supuestos de este recurso, esta impugnación parece tener también un tinte cautelar para el caso que en el ejercicio de una competencia, que ya viene desarrollándose con carácter efectivo desde 1999, pudiera producirse una extralimitación futura que vulnerara el marco constitucional. Pero el recurso directo de inconstitucionalidad no debería basarse en temores hipotéticos, sino en contradicciones efectivas entre el texto impugnado y la norma constitucional o en incompatibilidades entre las mismas, circunstancia que no concurre en este caso.

X. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO V “DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA GENERALIDAD”.

1. Consideraciones generales.

La recurrente inicia sus alegaciones al Título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña con unas consideraciones sobre la inconstitucionalidad de diversos preceptos del mismo que se fundamentan a su juicio en el desbordamiento del contenido propio del Estatuto de Autonomía, en la presencia extralimitada del principio de bilateralidad como principio de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en la usurpación generalizada de potestades estatales en diversos ámbitos. Procede, pues, que esta representación efectúe también unas consideraciones generales a modo de introducción a sus alegaciones en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de este Título.

Con respecto al fundamento constitucional de la previsión estatutaria de las relaciones institucionales de la Generalidad y a la idoneidad del Estatuto de Autonomía para regularlas en sus diversas manifestaciones, esta representación se remite a cuanto se ha expuesto sobre el contenido de los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica en las consideraciones generales que abren el presente escrito de alegaciones.

Entrando ya más concretamente en algunas de las objeciones generales que plantea la recurrente cumple referirse, en primer lugar, al principio de bilateralidad. Sobre este punto esta representación quiere subrayar que el principio de bilateralidad no es sino una consecuencia del principio de lealtad institucional repetidamente invocado por la jurisprudencia constitucional como uno de los elementos esenciales para el funcionamiento armónico de un

Estado compuesto (entre otras, SSTC 18/1982, 51/1990, 68/1996 y 158/2004). En efecto, un Estado compuesto, como lo es el Estado autonómico español, requiere para su adecuado funcionamiento la existencia de unas relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas que pueden articularse a través de mecanismos bilaterales y multilaterales. Ciertamente la Constitución española no es explícita en cuanto a los mecanismos bilaterales o multilaterales de colaboración pero la prueba de su necesidad se refleja en la jurisprudencia constitucional citada y en diversas previsiones del ordenamiento jurídico.

Centrándonos en los instrumentos bilaterales de colaboración, puede constatarse, como se ha señalado, su acogida ya en los Estatutos de Autonomía (en todos ellos se prevén Comisiones Mixtas de Transferencias y de Valoraciones) y específicamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se contempla un órgano de relación bilateral como la Junta de Seguridad (art. 13). Asimismo la ley 30/1992 prevé en su artículo 5 la existencia de comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas que en el caso de Cataluña existía desde 1987, es decir, antes de la mencionada previsión legal. A la vista de estos antecedentes estatutarios y de la legislación ordinaria y atendiendo al carácter del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica aprobada por el legislador estatuyente, esta representación entiende que la norma estatutaria es la sede adecuada para la previsión de mecanismos de relación bilateral entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. Ello no implica que el Estatuto descarte o ignore los mecanismos de relación multilateral. Antes al contrario, el principio de multilateralidad en las relaciones entre el Estado y la Generalidad está presente tanto en el artículo 3.1 como en el artículo 175.2 del Estatuto y si no se contemplan los mecanismos concretos de relación multilateral es debido a que se trata de una materia que no compete al Estatuto de Autonomía.

La recurrente pone especial empeño en atribuir a manifestaciones del principio de bilateralidad presentes en el Estatuto de Autonomía especiales efectos perturbadores o desnaturalizadores del modelo de Estado. Se trata de las previsiones que en diversos preceptos establecen la preceptiva emisión de informes de la Generalidad con carácter previo a la adopción de decisiones de competencia estatal, a la participación directa o indirecta en la definición de políticas públicas, o a la participación en organismos estatales. Al respecto debe afirmarse, en primer lugar, que en todos los casos se trata de supuestos que afectan las competencias de la Generalidad o los intereses de Cataluña; en segundo lugar, debe observarse que en ningún caso se altera o impide la libre decisión estatal en la esfera de sus competencias; en tercer lugar, debe subrayarse que todo ello supone materializar el cumplimiento del principio de lealtad institucional y asegurar que el ejercicio respectivo de las competencias estatales y autonómicas redunde en un funcionamiento armónico del Estado autonómico; en cuarto lugar, debe concluirse que si el Estatuto delimita el alcance competencial de la Generalidad, dentro del marco constitucional, le corresponde al mismo como norma institucional básica prever los diversos mecanismos de relación bilateral con el Estado.

En el terreno de las relaciones con la Unión Europea el Estatuto de Autonomía de Cataluña acoge la jurisprudencia constitucional 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) e incorpora mecanismos de participación en las instituciones europeas respetuosos con el ordenamiento comunitario y ya experimentados a partir de acuerdos de la Conferencia de asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. En cuanto a la acción exterior, como ya se ha indicado en las consideraciones introductorias de este escrito de alegaciones, el Estatuto se sitúa en el marco establecido por la jurisprudencia constitucional que reconoce la actuación exterior de las Comunidades Autónomas vinculada al ejercicio de

sus competencias y sin interferir en la competencia estatal sobre relaciones internacionales.

Por último esta representación se ve obligada a constatar que también en relación con este Título del Estatuto la impugnación de muchos preceptos por parte de los diputados recurrentes no resulta coherente con su aprobación en las Cortes Generales del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía cuyo Título IX tiene un contenido muy similar al del Título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. Articulado.

- Artículo 174. Disposiciones generales.

La recurrente impugna el apartado 3 del artículo 174 ya que considera que carece de previsión constitucional la participación de la Generalidad en las instituciones y procedimientos de toma de decisiones del Estado establecida por dicho precepto. Ya se ha hecho referencia anteriormente al hecho de que la Constitución no prevé mecanismos de participación, como los contemplados en este artículo, pero ello no ha sido óbice para que a través de procedimientos formales e informales las Comunidades Autónomas hayan podido participar en la toma de decisiones estatales. Todo ello, como también se ha indicado precedentemente, no es otra cosa que el fiel cumplimiento del principio de lealtad institucional reiteradamente declarado por la jurisprudencia constitucional como un pilar fundamental para el buen funcionamiento del Estado autonómico (entre otras, STC 18/1982, 76/1983, 51/1993). Además, las acotaciones que incorpora el precepto estatutario objeto de impugnación, al especificar que dicha participación se circunscribe a las decisiones del Estado que afecten a sus competencias y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto

y las leyes, eliminan la objeción planteada por la recurrente relativa a la supuesta extralimitación del contenido de la norma estatutaria.

- Artículo 176. Efectos de la colaboración entre la Generalidad y el Estado.

La recurrente impugna los apartados 2 y 3 del artículo 176 pues, a su juicio, introducen un sistema de veto en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es conforme con el modelo constitucional de Estado autonómico. Recuérdese que el apartado 2 establece que la Generalidad no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo. Por su parte, el apartado 3 señala que la Generalidad 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.

No se alcanza a entender la objeción de inconstitucionalidad que plantea la recurrente porque, por un lado, las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen respectivamente al Estado y a las Comunidades Autónomas tienen carácter irrenunciable y, por otro lado, la colaboración a la que hace referencia el precepto impugnado es literalmente “voluntaria”. Consiguientemente, en este marco normativo y en este tipo de colaboración no pueden imponerse a la Generalidad aquellas decisiones adoptadas sin su acuerdo en los organismos multilaterales de colaboración y es totalmente legítimo que la Generalidad pueda hacer constar sus reservas. Debe recordarse que éste es el sistema vigente a propósito de los efectos de los acuerdos de las conferencias sectoriales y que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en relación con dichas conferencias sectoriales sienta una doctrina que es trasladable al supuesto que nos ocupa para confirmar la

constitucionalidad de los preceptos impugnados. Así, el Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983, señala que "... el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De ahí que dichas conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción."

- Artículo 180. Designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

El artículo 180 prevé la participación de la Generalidad en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial. Para la recurrente, la citada previsión estatutaria no puede estar recogida en un Estatuto de Autonomía y desnaturaliza la configuración constitucional de los órganos mencionados. A este respecto, esta representación quiere señalar que el precepto en cuestión introduce simplemente y escuetamente un principio general de participación de la Generalidad en los mencionados procesos de designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que en los términos indicados es perfectamente incluíble en un Estatuto de Autonomía como norma institucional básica. Este principio de participación, cuya concreción y desarrollo el propio artículo 180 del Estatuto deja a lo que dispongan las leyes o el ordenamiento parlamentario, en modo alguno puede desnaturalizar la configuración constitucional de tales instituciones ni sustituir la potestad del legislador estatal para regular en su detalle el proceso de designación de los integrantes de los dos órganos constitucionales referidos. Examinando los artículos 159 y 122 de la Constitución, relativos a la

designación de los miembros del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, puede comprobarse que lo previsto en el artículo 180 del Estatuto de Cataluña no implica ninguna interferencia perturbadora en los procedimientos contemplados. Como ya se ha indicado, serán las disposiciones legales o las del ordenamiento parlamentario las que en su momento puedan materializar el principio de participación reconocido por el citado artículo 180. Esta representación quiere insistir además en que la previsión estatutaria del artículo 180 no atribuye a la Generalidad la designación de parte de los miembros de estas instituciones y, por otro lado, tampoco impide que otras normas estatutarias puedan contener el mismo principio.

- Artículo 182. Designación de representantes en los organismos económicos y sociales.

La recurrente impugna los apartados 1, 2 y 3 del artículo 182 en los que se contempla que la Generalidad designa o participa en los procesos de designación de determinados organismos económicos y sociales en los términos establecidos por la legislación aplicable. Para la recurrente los tres párrafos indicados son inconstitucionales porque imponen una regulación de mínimos a la legislación estatal que no puede quedar vinculada por las determinaciones de un Estatuto. Para esta representación, la previsión estatutaria tiene 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. No se olvide por otra parte que las Comunidades Autónomas se configuran para la defensa de sus intereses específicos pero también para la articulación de los intereses generales del Estado. En este caso, además, no se trata de una regulación innovadora introducida por el Estatuto de Autonomía de 2006. El anterior Estatuto de 1979 en su artículo 53 ya preveía que la Generalidad, de acuerdo

con las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado. Como puede verse, no hay, dejando al margen la regulación más extensa y detallada del Estatuto vigente, una diferencia sustantiva entre el artículo 53 de 1979 y el artículo 182 de 2006. En ambos se contempla la facultad de designación por parte de la Generalidad y se remite la concreción de esta designación o de la participación en los procesos de designación a lo que disponga la legislación aplicable. En consecuencia, si el artículo 53 del Estatuto de 1979 era constitucional, también lo es el artículo 182 del Estatuto de 2006.

- Artículo 183. Funciones y composición de la Comisión bilateral Generalidad-Estado.

- Disposición adicional segunda. Acuerdos con el Gobierno del Estado.

La recurrente impugna el artículo 183 porque entiende que las funciones conferidas a la Comisión bilateral Generalidad-Estado son inconstitucionales cuando se atribuyen facultades sobre materias, actividades o sectores cuya disciplina ha de ser establecida por la legislación estatal. Esta representación quiere señalar a este propósito que, como se ha indicado anteriormente, la existencia de una comisión bilateral Generalidad-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. La recurrente cuestiona especialmente la constitucionalidad de algunas de las funciones asignadas a la Comisión bilateral porque se proyectan sobre competencias estatales. Ahora bien, esta objeción carece de fundamento si se examina la naturaleza de la Comisión bilateral Generalidad-Estado: se trata de un órgano de participación y de colaboración de la Generalidad en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la Autonomía de Cataluña y de un marco

de permanente relación y de intercambio de información entre el Estado y la Generalidad con respecto a la respectivas políticas públicas, los asuntos de interés común y el establecimiento de mecanismos de colaboración. Así pues, en ningún caso las funciones de la Comisión bilateral pueden 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 incorpora una nueva función a la Comisión bilateral al establecer que sea en esta sede donde el Estado debe motivar que en la adopción de una determinada decisión de competencia estatal no ha acogido el informe determinante de la Generalidad en los ámbitos competenciales en que ello está así previsto en el Estatuto. Para la recurrente esta disposición, o bien introduce un informe vinculante, o bien un requisito de previa consulta, y de ambas posibilidades predica la inconstitucionalidad. Del tenor literal de la citada disposición adicional segunda queda meridianamente claro que los informes “determinantes” de la Generalidad previstos en diversos preceptos estatutarios, a propósito de la adopción de determinadas decisiones por parte del Estado, no son vinculantes para el Estado. La consecuencia jurídica para el Estado de no seguir el criterio de un informe determinante de la Generalidad se limita a la explicitación ante la Comisión bilateral de los motivos por los que se ha apartado del criterio indicado por la Generalidad en su informe. En otras palabras, la disposición adicional segunda no supone 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 Generalidad en determinados supuestos. Esto último es perfectamente conforme con la Constitución y supone un cabal cumplimiento del principio de lealtad institucional y de la necesidad de la colaboración interinstitucional para el buen funcionamiento de un Estado compuesto.

- Artículo 184. Disposición general.

El artículo 184 establece que la Generalidad participa, en los términos del Estatuto y la legislación estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña. Para la recurrente, este último inciso relativo a “los intereses de Cataluña”, desborda el ámbito de actuación de la Generalidad previsto en el texto constitucional. Es sorprendente y carente de fundamento esta objeción por cuanto la propia Constitución en su artículo 137 señala que la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas se vincula a “la gestión de sus respectivos intereses” y ello ha sido también recogido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 25/1981).

- Artículo 185. Participación en los Tratados de la Unión Europea.

Este precepto prevé en su apartado primero el derecho de la Generalidad a ser informada por parte del Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea. La recurrente objeta la constitucionalidad del precepto por su carácter imperativo y por no establecerse un vínculo de conexión con las competencias de la Generalidad. Con respecto a este último aspecto, esta representación se remite a cuanto se ha indicado en las alegaciones al artículo 184, es decir, a la constitucionalidad de las previsiones de colaboración basadas en “los intereses de Cataluña”. En cuanto al contenido material del precepto, debe apreciarse que se trata simplemente del derecho de la Generalidad a ser informada y a formular observaciones. Este derecho ya se preveía, en unos términos más genéricos pero no por ello excluyentes en relación a la Unión Europea, en el Estatuto de 1979 cuyo artículo 27.5 establecía que “la Generalidad será informada en la elaboración de los tratados y convenios (...) en cuanto afecten a materias de su específico interés”. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha recogido también en su

jurisprudencia el derecho de las Comunidades Autónomas a recabar información sobre la actividad de la Unión Europea (por ejemplo, STC 165/1994). De todo ello se deriva la constitucionalidad del artículo 185.

- Artículo 186. Participación en la formación de las posiciones del Estado.

La recurrente impugna las previsiones del artículo 186 relativas a la participación de la Generalidad en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea fundamentalmente por el carácter imperativo de algunas de las expresiones utilizadas en dicho precepto. Esta representación considera por el contrario que el contenido del artículo 186 es plenamente conforme a la Constitución. En este sentido, por un lado, cuando el ámbito de afectación puede no ser específico de la Generalidad de Cataluña, el Estatuto señala que la participación debe realizarse a través de los mecanismos multilaterales regulados necesariamente mediante disposiciones estatales. Por otro lado, cuando los asuntos europeos incidan en competencias específicamente exclusivas de la Generalidad se contempla un mecanismo de participación bilateral. En cualquier caso, el Estatuto se limita a establecer, a propósito de la participación en la formación de las posiciones del Estado en asuntos europeos, meros principios cuyo desarrollo deberá ser llevado a cabo por el legislador estatal. Únicamente cuando la posición estatal afecta a competencias exclusivas de la Generalidad, o se puedan derivar de la misma consecuencias administrativas o financieras de especial relevancia para Cataluña, se prevé que la posición de la Generalidad sea determinante. Ahora bien, el carácter determinante de la posición de la Generalidad no implica, como sostiene la recurrente, que el Estado no pueda determinar su posición si no es coincidente con la de la Generalidad. El sentido del término “determinante” viene aclarado por la disposición adicional segunda, cuya interpretación y cuya conformidad constitucional esta representación ha efectuado anteriormente en las alegaciones relativas al artículo 183, es decir, el

Estado debe exponer ante la Comisión bilateral los motivos por los que no acoge la posición de la Generalidad. Igualmente debe remitirse esta representación a alegaciones anteriores, concretamente a las relativas al artículo 185, en relación con la impugnación referida al apartado 4 del artículo 186 por cuanto se trata de otra manifestación del derecho de la Generalidad a ser informada de actuaciones del Estado en asuntos de la Unión Europea.

- Artículo 187. Participación en instituciones y organismos europeos.

El artículo 187 contempla la participación de la Generalidad en las delegaciones españolas ante la Unión Europea y la participación de la Generalidad en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea. La recurrente una vez más objeta el carácter imperativo de estas disposiciones. Esta representación debe señalar que la normativa de la Unión Europea no impide esta participación siempre que se lleve a cabo dentro de la delegación estatal. De hecho, esta participación ya es efectiva de conformidad con los acuerdos adoptados el 9 de diciembre de 2004 en el seno de la conferencia de asuntos relacionados con la Unión Europea. Desde dicho momento se ha producido la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea y en los grupos de trabajo del Consejo, y al propio tiempo se han designado representantes de las Comunidades Autónomas en la representación permanente de España ante la Unión Europea. El Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpora estos mecanismos de participación ya experimentados con anterioridad y que en ningún caso, a diferencia de lo que sostiene la recurrente, suponen vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ni atribuir status diplomático a los representantes de la Generalidad que participen en la representación permanente de España ante la Unión Europea.

- Artículo 188. Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

La recurrente objeta que no se haga referencia expresa a la legislación estatal en la previsión estatutaria de la participación del Parlamento de Cataluña en los procedimientos de control de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad cuando se trate de propuestas legislativas que afecten a competencias de la Generalidad. En este punto, el Estatuto se limita 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 y por otro lado esta remisión al derecho comunitario no implica que se niegue al legislador estatal la posibilidad de intervenir en la regulación de esa participación.

- Artículo 189. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea.

El artículo 189 del Estatuto de Autonomía parte del antecedente del artículo 27.3 del Estatuto de 1979 y especialmente recoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a propósito de la aplicación del derecho comunitario en el sentido que dicha aplicación debe seguir los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de tal manera que la incorporación de España a la Unión Europea y la consiguiente ejecución del derecho comunitario no implican una reasignación interna de competencias (entre otras STC 252/1988, 236/1991, 95/2002, 33/2005).

La recurrente objeta el apartado segundo de este precepto ya que entiende que no es conforme a la Constitución hacer depender el ejercicio de potestades normativas estatales de la previa consulta a la Generalidad en el caso de la necesaria adopción de medidas de ámbito territorial superior al de la

Comunidad Autónoma. Esta posibilidad, que es admitida por la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 29/1994, 45/2001), se acompaña en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de la presencia de la necesaria participación de la Generalidad en el órgano estatal que adopte las medidas o, en su defecto, de la emisión de un informe previo por parte de la misma Generalidad. Ello no supone a diferencia de lo que sostiene la recurrente que el cumplimiento de las obligaciones del Estado español ante la Unión Europea dependan del criterio expresado por la Generalidad a través de los mecanismos de participación establecidos por el artículo 187.2. Se trata simplemente de que en los supuestos de ejecución del derecho comunitario en ámbitos de competencia de la Generalidad, que requieren una actuación centralizada, se reconozca a la Generalidad una participación en el procedimiento de decisión del órgano estatal competente.

En cuanto al apartado tercero, se prevé que la normativa comunitaria que sustituya la normativa básica del Estado pueda ser desarrollada directamente por la Generalidad. Se trata de una previsión coherente con el criterio ya expuesto anteriormente en el sentido que la ejecución del derecho comunitario no debe suponer una redistribución interna de competencias y consiguientemente si la normativa comunitaria, a la vista de su tenor, puede entenderse que sustituye a la normativa básica estatal en un ámbito de competencia compartida, el efecto de la emisión de esta normativa comunitaria no puede ser otro que el desplazamiento del legislador básico estatal.

- Artículo 191. Acciones ante el tribunal de justicia.

El apartado 1 de este artículo señala que la Generalidad tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. Este precepto, al contrario de lo que interpreta la recurrente, no debe entenderse como el establecimiento de una regulación

procesal que evidentemente no corresponde al Estatuto de Autonomía sino al derecho comunitario. La efectividad del mismo depende, en consecuencia, de lo que determine el derecho comunitario en la materia.

- Artículo 195. Acuerdos de colaboración.

La impugnación que realiza la recurrente del artículo 195 es de aquellas de carácter preventivo por cuanto señala que la conformidad constitucional del mismo sólo es predicable en la medida en que la suscripción de acuerdos de colaboración por parte de la Generalidad no afecta a “ius contrahendi” del Estado. A este propósito cabe reiterar la inadmisibilidad de las impugnaciones de carácter preventivo de conformidad con las consideraciones preliminares del presente escrito de alegaciones. Por otra parte, una simple interpretación sistemática del artículo en cuestión, fundamentalmente en concordancia con el artículo 193, revela con toda claridad que la acción exterior de la Generalidad debe respetar en todo caso “la competencia del Estado” en materia de relaciones exteriores.

Por otro lado, la recurrente objeta que se imponga al Estado una obligación de apoyo a las iniciativas de acción exterior de la Generalidad. Esta previsión estatutaria supone un cumplimiento fiel del principio de lealtad institucional tantas veces citado de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y que en el ámbito concreto de la acción exterior recoge el artículo 36.7 de la Ley 6/1997.

- Artículo 198. Participación en organismos internacionales.

La previsión de que la Generalidad participe en organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña lleva a la recurrente a considerar que el precepto estatutario supone el reconocimiento a

la Generalidad de la condición de sujeto de derecho internacional. Nada de esto se desprende del precepto estatutario que se limita a contemplar la participación en organismos internacionales condicionándola a “la forma que establezca la normativa correspondiente”.

- Artículo 199. Coordinación de las acciones exteriores.

La recurrente considera que vulnera el principio de la autonomía local la previsión relativa a que la Generalidad debe impulsar las acciones exteriores de los entes locales. No se alcanza a comprender esta objeción de la recurrente por cuanto el artículo 199 señala expressamente que las actuaciones de la Generalidad se llevarán a cabo sin perjuicio de la autonomía que tengan los entes locales.

- Artículo 200. Proyección internacional de las organizaciones de Cataluña.

La recurrente considera que la promoción internacional de determinadas organizaciones de Cataluña que debe efectuar la Generalidad supone reconocerle el carácter de sujeto de derecho internacional. El tenor del precepto revela que la Generalidad 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. Por este motivo no cabe afirmar, como sostiene la recurrente, que la previsión estatutaria comporte el reconocimiento de la Generalidad como sujeto de derecho internacional

XI. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO VI “DE LA FINANCIACIÓN DE LA GENERALITAT”

1. El sistema de financiación de la Autonomía de Cataluña respeta los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Los recurrentes afirman en primer lugar que *«el principal problema de constitucionalidad del Estatuto en el ámbito de la financiación autonómica, no es que se haya incrementado la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino haberlo hecho sin aumentar al mismo tiempo y en la misma medida la solidaridad y la coordinación»*. Esta argumentación de los recurrentes resulta falaz, ya que si, como afirman posteriormente, *«los principios de solidaridad y coordinación constituyen los límites intrínsecos del principio de autonomía financiera»*, no parece admisible que para aumentar el contenido de la autonomía financiera, también deba ampliarse el contenido de sus límites –lo que resultaría una contradicción en sus propios términos. De hecho se trata de lo que se conoce como falacia en dominó o en pendiente resbaladiza, de manera que a partir de una afirmación aparentemente inocua, aunque errónea, se pretenden unas conclusiones netamente desfavorables, en el caso presente para con la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Lo que debe analizarse es si el sistema de financiación de la autonomía de Cataluña que incorpora el nuevo Estatuto respeta o no los límites establecidos en la Constitución, y este análisis es el que corresponde al Tribunal Constitucional, tal como éste manifestó en su sentencia 68/1996:

“No hemos de pronunciarnos sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí (STC 179/1985), ni nos incumbe determinar «cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas»; decisión ésta que, «dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (STC 145/1989, fundamento jurídico 6.º). La función de este Tribunal es la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible”. (FJ 2)

A) La Constitución establece un modelo abierto de financiación de las Comunidades Autónomas

Los recurrentes parten implícitamente de una posición –errónea- de que la Constitución ha establecido un modelo cerrado y único sobre financiación autonómica.

El Estado autonómico no implica necesariamente un modelo homogéneo del conjunto de las comunidades autónomas, ni con respecto al nivel competencial ni tampoco con respecto a los mecanismos de la financiación. Ciertamente, en el proceso de acceso a la autonomía, no todas las comunidades pudieron acceder directamente en el techo competencial no reservado al Estado por el artículo 149 CE. Ahora bien, esta diferenciación del nivel competencial tiene, de acuerdo con el artículo 148.2 CE, un carácter temporal, de manera que en el momento actual no hay ningún impedimento constitucional para que todas las comunidades autónomas puedan disfrutar del mismo techo competencial, lo cual implica que los requerimientos de financiación -especialmente a partir del momento que todas las comunidades autónomas disponen de competencias en

el ámbito de la enseñanza y de la sanidad, que constituyen la parte más importante del gasto- pueden ser bastante similares, sin necesidad que sean idénticos.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas no viene explicitado en la Constitución, sin perjuicio que establece los principios fundamentales del modelo. El artículo 156.1 CE determina que las comunidades autónomas disfrutarán de autonomía financiera para cumplir y ejercer sus competencias de acuerdo con los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. El contenido del artículo es la traducción, en términos de financiación de las comunidades autónomas, de lo que establece el artículo 2 CE. En efecto, están presentes los tres elementos: la autonomía, delimitada por las competencias asumidas por la misma comunidad, aunque la previsión constitucional en este aspecto es redundante ya que toda la actividad de las comunidades autónomas se delimita competencialmente; la unidad, expresada en términos de coordinación con la Hacienda estatal, y la solidaridad, entendida, por el artículo 156, como solidaridad entre los ciudadanos -la "solidaridad entre todos los españoles".

Hasta la fecha el sistema de financiación de las comunidades autónomas se ha construido a partir de dos modelos diferentes. Uno es el adoptado por el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979, en el cual se basa posteriormente la LOFCA para definir la financiación de "régimen común". Éste tomaba como referencia los costes de las competencias asumidas por la comunidad autónoma, es decir, el gasto que ésta gestiona. El otro, adoptado por las comunidades del País Vasco y de Navarra, conocido como sistema de concierto o de convenio económico", es un sistema establecido en torno a los ingresos tributarios generados en el territorio de la comunidad. El hecho de que el País Vasco y Navarra disfruten del sistema de concierto económico se

relaciona con el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, garantizado por la disposición adicional primera de la Constitución.

En este sentido, los recurrentes afirman que los regímenes de Concierto y Convenio con el País Vasco y Navarra constituyen excepciones al régimen general amparadas por la disposición adicional primera de la Constitución. Lo que olvidan mencionar es que la disposición adicional primera CE 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 que representan el concierto y el convenio económico -modelo que la Constitución no impide que pueda extenderse a otras o a todas las comunidades autónomas. La excepción se produce en el derecho al modelo, no en el modelo en si mismo. A partir de la Constitución el modelo de concierto o convenio debe desarrollarse en su marco, lo que implica que también debe respetar los principios de coordinación y de solidaridad. Nadie discute que el concierto y el convenio son plenamente constitucionales y que respetan los principios establecidos en el artículo 156.1 CE, pero todo el mundo está de acuerdo que concierto y convenio permiten una mayor autonomía financiera para las comunidades que los disfrutan, incluso que Cataluña una vez aprobado el Estatuto de 2006, sin que ello se traduzca en una merma de la coordinación o la solidaridad. En todo caso, puede estimarse que constituyen un “techo”, pero entre el incremento de la autonomía financiera que supone el Estatuto de Cataluña y la autonomía financiera de ese techo aún hay un tramo importante.

El sistema de concierto o de convenio hace que las comunidades que lo disfrutan participen en una proporción fija -la determinada en el índice de imputación- a las cargas del Estado, incluidos los mecanismos para hacer efectivo el principio de solidaridad, como el Fondo de compensación interterritorial, de manera que si el nivel de la renta del territorio es elevado, lo

cual implica unos recursos tributarios más altos como consecuencia del carácter progresivo del sistema fiscal, los recursos adicionales que se producen quedan a la misma comunidad. Mientras que en las comunidades de régimen común de renta elevada en relación al 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, por lo tanto, una participación mayor en la financiación de la solidaridad entendida como la transferencia de recursos tributarios obtenidos en los territorios de las comunidades de renta elevada hacia las comunidades con una renta más baja. 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, independientemente que éstos sean gestionados por el Estado o por la comunidad autónoma, por lo cual las reivindicaciones relativas a una reforma en profundidad del sistema de financiación se han incrementado en los últimos años hasta la aprobación del nuevo Estatuto. 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. Estos mecanismos, que han implicado un cierto grado de corresponsabilidad fiscal a partir de la cesión parcial del IRPF y la determinación de un margen de capacidad normativa con relación a los tributos cedidos, no son suficientes para considerar que el modelo de financiación estaba constitucionalmente cerrado. Que ello es así lo pone de manifiesto que el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 7 de febrero de 2006 acordó que cada Comunidad Autónoma elaborara un informe en el que expusiera los problemas que, según su criterio, ocasiona el modelo que deriva de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal i Financiera del 27 de julio del 2001.

El Estatuto de Cataluña hubiera podido optar, legítimamente y amparado en la Constitución, por un modelo similar al concierto o convenio; no lo ha hecho,

sino que ha desarrollado, a partir de la experiencia acumulada en 26 años, 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. Para ello hay que tener en cuenta que la autonomía financiera se tiene que definir como la existencia real de la posibilidad de que la comunidad autónoma pueda adoptar decisiones sobre la obtención de recursos económicos y, evidentemente, sobre el propio gasto. Esta posibilidad 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 tampoco es significativo con relación al volumen total de ésta. Este concepto de autonomía financiera implica que los recursos financieros 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, con el fin de permitir el ejercicio de las competencias sustantivas propias de cada comunidad autónoma (entre otras, las STC 150/1990, 135/1992 y 237/1992). Sin perjuicio de que el Tribunal había afirmado que *"la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público (...) que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda autonómica."* (STC 13/1992, FJ 7). No obstante, 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), en la que se señala *"Es cierto que la autonomía financiera ha venido configurándose desde sus orígenes más por relación a la vertiente del*

gasto, que con relación al ingreso -como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos- (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ. 7, y 104/2000, de 13 de abril, FJ. 4); por ello, es evidente que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se ha venido articulando desde la óptica de unas Haciendas territoriales de transferencia en las que el grueso de sus ingresos procedían del Presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ. 7, y 68/1996, de 18 de abril, FJ. 10). No obstante, no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de «corresponsabilidad fiscal» y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público.» (FJ 3). La misma jurisprudencia del Tribunal se ha adaptado al carácter abierto y dinámico del sistema de financiación. Si ello ha sido posible es porque el 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, los estatutos de autonomía, los cuales sólo pueden enjuiciarse mediante su confrontación directa con la Constitución. Ello desvirtúa en mucho las alegaciones de los recurrentes, ya que las mismas se basan en una concepción pétrea del bloque de la constitucionalidad y plantean el recurso como si el Estatuto de Cataluña fuera una ley ordinaria -y en muchos casos, como si en su tramitación y aprobación no hubieran participado las Cortes Generales-, y cuyo canon de constitucionalidad no fuera única y exclusivamente la Constitución.

B) El Estatuto respeta plenamente el principio de solidaridad

Una cuestión distinta de la garantía de cobertura de los costes derivados de la asunción de competencias es el problema del desequilibrio territorial y la disparidad de dotaciones de capital público de que disponen las diversas comunidades autónomas, la solución del cual no es posible sin técnicas redistributivas que, en la medida en que implican, por vía tributaria, una transferencia de capital público de las comunidades con una mayor renta con destino a de menor renta, se engloban en el capítulo destinado a garantizar la solidaridad.

Con esta finalidad, el artículo 157.1.c CE establece, entre los recursos financieros de las comunidades autónomas, las transferencias de un fondo de compensación y otras asignaciones a cargo de los presupuestos generales del Estado. El objetivo del fondo de compensación se define en el artículo 158.2 CE, el cual establece que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, debe constituirse un fondo de compensación destinado a gastos de inversión, cuyos recursos son distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y, en su caso, las provincias. El artículo 158 CE, por lo tanto, reserva al Estado, mediante las Cortes Generales, la distribución del fondo y condiciona los recursos a la vinculación a los gastos de inversión, es decir, las destinadas básicamente a la creación de las infraestructuras necesarias para el desarrollo económico. Estas son las previsiones constitucionales. Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha manifestado que el objetivo de corregir desequilibrios territoriales *“...si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos”* (STC 146/1992, FJ 1). Pero tal afirmación no implica que la solidaridad constituya un concepto ilimitado que confiera al Estado, por vía de la aprobación de los presupuestos anuales, 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 -de hecho es uno de los elementos que justifican la existencia del Estado-, carga que debe asumir respetando la autonomía financiera de los otros entes territoriales.

El Estatuto de Cataluña no establece límites a la solidaridad, sino que, respetándola, determina cual es el margen de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, es decir, en que términos y con que límites el Estado puede incidir en la financiación de Cataluña sin alterar su nivel de autonomía. Ahora bien, en la medida que la solidaridad es un principio que limita la autonomía financiera en virtud del artículo 156.1 CE, el Estatuto necesita reconocer dicho principio. Ello no es ninguna novedad: el artículo 45 del Estatuto de 1979 ya determinaba como debía calcularse la aportación de Cataluña a la solidaridad interterritorial. Debe recordarse que en el modelo inicial del Estatuto de 1979, el eje central de la financiación de la Generalidad era el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. El Estatuto preveía que la fijación de este porcentaje en la fase definitiva se tenía que haber convertido en el instrumento que permitía 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 artículo 45.1 EAC 1979:

- a) La media de los coeficientes de población y esfuerzo fiscal de Cataluña, éste último medido por la recaudación en su territorio del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- b) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que correspondiese a Cataluña por los servicios y las cargas generales que el Estado continuases asumiendo como propios.

- c) El principio de solidaridad interterritorial al cual se refiere la Constitución, que se debía aplicarse en función de la relación inversa de la renta real por habitante en Cataluña con respecto a la del resto de España.
- d) Otros criterios que se considerasen procedentes.

Puede comprobarse que dos de los elementos que los recurrentes consideran contrarios al principio de la solidaridad, como son el esfuerzo fiscal y la renta por habitante, se hallan presentes ya en la regulación estatutaria de 1979.

Los recurrentes impugnan los 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta y el artículo 206.3 y 5 del Estatuto por considerarlos contrarios al principio de solidaridad.

El primero de dichos artículos establece:

“De acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalitat no debe comportar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el artículo 206 de este Estatuto.”

Por su parte la disposición adicional cuarta del Estatuto dispone:

“1. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat realizará los informes precisos para evaluar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 201.4.

2. Los mecanismos que eventualmente deban establecerse para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 201.4 podrán aplicarse gradualmente hasta alcanzar su objetivo”.

Los recurrentes, en una interpretación absolutamente torticera de lo que establece el artículo 201.4, pretenden que el mismo se halla en contradicción flagrante con el artículo 138.2 CE en el que se apoya. La prohibición de privilegios del artículo 138.2 CE tiene como consecuencia lógica y necesaria la no existencia de discriminación.

Los recurrentes afirman que *“este precepto parece presuponer que el artículo 138.2 [de la Constitución] representa la interdicción de los efectos discriminatorios negativos –aunque este carácter negativo no lo explicita- para una Comunidad lo cual está claramente en contra de lo que debe entenderse por “privilegio” que es el término que utiliza el artículo 138.2 [de la Constitución]. Más bien un privilegio debe relacionarse con la discriminación positiva que es lo que resulta de la regulación del Estatuto. No puede entenderse de otra forma que, sin haberse establecido esta regla en ninguna regulación general, como podría haber sido el caso de contenerse esta mención en la LOFCA, se pretende garantizar que no se produzcan efectos discriminatorios para una determinada Comunidad y no para las restantes”*. Parece que con ello los recurrentes pretendan que la posibilidad de que la financiación de una comunidad autónoma implique efectos discriminatorios para dicha comunidad respecto de las restantes comunidades autónomas, sea una posibilidad plenamente constitucional. Esta conclusión no sólo no parece razonable sino que constituiría una verdadera aberración en nuestro sistema constitucional, pero es la única conclusión posible de aceptarse los argumentos de los recurrentes.

El artículo 201.4 del Estatuto habla exclusivamente de *“discriminación”* sin calificarla. Los recurrentes consideran que en todo caso se refiere a la discriminación negativa, con lo que dan a entender que la positiva si es posible, lo cual identifican con un privilegio. Olvidan en este argumento que el principio de solidaridad se basa precisamente en una *“discriminación positiva”*. El hecho

que en el FCI sólo participen aquellas comunidades autónomas que son objetivo 1 en los fondos estructurales europeos es una discriminación positiva, lo que establece el artículo 206 del Estatuto en el sentido de que los recursos financieros de que disponga la Generalidad podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y 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, también es una discriminación positiva. La discriminación positiva no es un privilegio. Lo que si correspondería a un privilegio sería que, sin realizar un esfuerzo fiscal similar al de las otras comunidades, una comunidad obtuviera mayores recursos de éstas para prestar sus servicios, lo que podríamos calificar de “enriquecimiento injusto”. Como consecuencia de ello las otras comunidades serían discriminadas. Esto es lo que artículo 201.4 quiere evitar. El sistema de financiación de Cataluña no debe provocar efectos discriminatorios, porque tales efectos serían contrarios al artículo al artículo 138.2 CE, y para garantizar que una interpretación como a propuesta por los recurrentes no sea posible, se remarca que en todo caso se deben respetar los principios de solidaridad establecidos en el artículo 206, es decir que, justamente, la discriminación positiva que sustenta el principio de solidaridad no se incluye entre los privilegios.

Para determinar si existe o no discriminación, se establecen los mecanismos de la disposición adicional cuarta, mediante la emisión de informes para evaluar el cumplimiento del artículo 201.4 y, en su caso, poder adoptar las medidas correctoras que correspondan que, además, pueden aplicarse con carácter progresivo. Ello demuestra el carácter proporcional de la medida y su adecuación a la finalidad que la justifica.

Los recurrentes, en relación a dicha disposición adicional cuarta manifiestan que *“no puede tener otro sentido que dar cobertura jurídica a la existencia de “balanzas fiscales” supuestamente perjudiciales para Cataluña que no existen ni en la Constitución ni están previstas ni explicitadas en la LOFCA”*. A pesar de que esta es una afirmación absolutamente gratuita de los recurrentes, esta representación no puede dejar de observar que la eventual publicación de balanzas fiscales no tiene trascendencia constitucional, y en su caso, beneficia la transparencia en el modelo estatal de solidaridad. De hecho debe recordarse que ninguna de las estadísticas realizadas por el INE se halla descrita en la Constitución, pero que sin ellas, la planificación económica, por ejemplo y entre muchas otras actividades de los poderes públicos, no sería posible.

Se impugna también el artículo 206.3 y 5 del Estatuto, cuyo texto es como sigue:

“3. Los recursos financieros de que disponga la Generalidad podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos 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 distintos 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 Generalidad recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

(...)

5. El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de las rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.”

El primer argumento de los recurrentes considera que el artículo 206.3 *“somete la política de solidaridad a una condición que limita su eficacia, máxime teniendo en cuenta que no se define que es el “esfuerzo fiscal similar” con el riesgo de que sino se configura adecuadamente este, no se tenga en cuenta las inevitables diferencias e recaudación entre regiones con diferente nivel de riqueza”*. Aparece aquí de nuevo el carácter marcadamente preventivo del recurso: si el esfuerzo fiscal similar no se configura adecuadamente de forma que su aplicación devenga inconstitucional, lo que será inconstitucional será la norma que no lo haya configurado adecuadamente y no el Estatuto de Cataluña. La conclusión que obtienen los recurrentes es, desde este punto de vista, totalmente inadmisibile.

Siguen los recurrentes manifestando que *“el artículo 206.3 es tan importante por lo que dice como por lo que no dice. Por obra de este precepto la política de nivelación y solidaridad se restringe a tres sectores concretos educación, sanidad y otros servicios sociales que corresponden en lo sustancial a las ya aludidas asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA y 67 de la Ley 21/2001”*. No deja de ser curioso el concepto de “concreto” que utilizan los recurrentes, ya que lo aplican para un concepto tan indeterminado como sea los *“otros servicios sociales esenciales”*, pero es que además los recurrentes utilizan en el presente caso como canon de constitucionalidad, no ya la LOFCA, sino la Ley 21/2001 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Esta representación opina que sobran comentarios sobre tal pretensión.

En otro orden de cosas, los recurrentes afirman de forma reiterada que *«se ha alterado el conjunto del modelo de financiación autonómica sin la intervención del resto de las Comunidades y como prueba de ello baste citar el hecho de que (...) el Consejo de Política Fiscal y Financiera no se ha reunido ni una sola*

vez durante el proceso de elaboración del Estatuto». Dicha afirmación no es cierta, porque el Consejo de Política Fiscal y Financiera se reunió el día 7 de febrero de 2006; lo que si es cierto es que algunos miembros del Consejo reclamaron debatir sobre los acuerdos entre partidos políticos respecto a la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña que se tramitaba en las Cortes, a lo que el representante del Gobierno se ofreció a explicar dichos acuerdos fuera de la reunión, ya que no se trataba de acuerdos gubernamentales sino entre partidos políticos. En cualquier caso, la no-intervención del Consejo no tiene relevancia constitucional porque la reforma del Estatuto de Cataluña se ha tramitado conforme a lo que establece el artículo 152.2 CE y, por remisión de éste, a lo que establecía el artículo 56 de del Estatuto de 1979, sin que la LOFCA pueda en ningún caso imponerse al artículo 152 de la Constitución.

En relación al artículo 206.5, la impugnación de los recurrentes se plantea por considerar que *“representa otra quiebra del sistema de solidaridad consagrado en la Constitución y un límite a uno de los instrumentos de dicha Solidaridad que carece de respaldo no sólo en nuestra Carta Magna sino también en la LOFCA”.* En gran medida los argumentos de los recurrentes responden a un carácter preventivo; así, se afirma que *“ni el concepto de renta per cápita, ni el concepto de renta per cápita después de la nivelación son magnitudes definidas en nuestro sistema estadístico. El propio concepto de nivelación no está definido con precisión. (...) Por lo tanto, el artículo 206.3 [en realidad se refiere al 206.5] no sólo tiene visos de caer en la insolidaridad, sino que dada su gran ambigüedad e imprecisión, sus efectos son imprevisibles”.* El hecho que los conceptos utilizados por el Estatuto puedan no ser definidos en el sistema estadístico, como argumento para juzgar la constitucionalidad de la norma, carece de entidad y, además, no es del todo cierta, ya que la magnitud renta per capita es plenamente utilizada por el INE o por EUROSTAT, lo mismo que renta disponible per capita, concepto próximo al que plantea el artículo

206. Lo importante en este caso es que, de nuevo, se juzga el Estatuto por los resultados hipotéticos que su desarrollo pueda comportar.

De mayor calado parece el argumento de los recurrentes en el sentido de que *“la generalización de esta regla en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que son contribuyentes netos al sistema de solidaridad [supondría que] se mermaría el Fondo de Suficiencia y algunas Comunidades quedarían en un situación de déficit permanente para desarrollar sus competencias”*. A pesar de ello, no puede dejar de observarse que la afirmación es totalmente gratuita y, además, falsa. Es gratuita, porque presume un efecto -el déficit permanente de ciertas comunidades autónomas- sin que se aporte ningún argumento que demuestre tal afirmación. Es falsa porque lo que establece la norma impugnada implica la transferencia efectiva de renta desde Cataluña para con las comunidades autónomas que no lleguen al mismo nivel de renta que Cataluña, nivel de renta 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 artículo 40.1 de la Constitución, que establece que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa”*. Debe remarcarse que en el modelo de financiación vigente como consecuencia de los acuerdos del año 2001, 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 con el modelo de nivelación derivado de la aplicación de los acuerdos de 2001 ha comportado que la nivelación de las comunidades autónomas con mayores recursos tributarios dispongan, una vez hecha la nivelación, de unos recursos per cápita inferiores a la media, y, al contrario, aquellas comunidades con recursos tributarios inferiores a la media, con la inclusión del Fondo de Suficiencia, se

sitúan en mejor posición relativa y, en la mayoría de los casos, superan la media. Ello genera desincentivos en las comunidades autónomas “contribuyentes”, que partiendo de una buena situación relativa, acaban disponiendo de unos recursos considerablemente por debajo de la media, y estos desincentivos tienen efectos negativos para el conjunto de comunidades autónomas. El problema no es nuevo, ni tampoco exclusivo del caso español. En los modelos de Estado con niveles de autonomías territoriales similares a la española –llámense federales o no-, como es el caso de Canadá o de Alemania en los que el sistema de financiación territorial también tiene carácter redistributivo, la solución aportada se corresponde con la que plantea el artículo 206.5 del Estatuto. En este sentido cabe recordar 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*. La conclusión del Tribunal alemán es que el sistema de solidaridad debe reducir las diferencias, no eliminarlas. Lo contrario sería no sólo injusto, y un privilegio para algunos territorios, sino que desincentivaría tanto a los territorios con menos capacidad financiera, que verían como sus necesidades son siempre cubiertas por el Estado y por los otros territorios, como también para los que tienen mayor capacidad o realizan un esfuerzo fiscal mayor, por cuanto su ello no redundaría en su propio beneficio, ya que al final quedarían equiparados a los otros territorios, o incluso, si se aceptara la tesis los recurrentes, en peor situación. El artículo 206.5, pues, garantiza, 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 los recurrentes mantienen que la previsión del artículo 206.5, constituye un privilegio en la medida que *“este límite no esté previsto en ningún otro Estatuto, ni en la LOFCA”*. No deja de sorprender la laxitud que utilizan los

recurrentes para establecer el canon de constitucionalidad del Estatuto; al margen de ello, esta representación quiere dejar 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 una comunidad autónoma que aporta fondos, constituiría claramente un privilegio económico para la primera, prohibido por el artículo 138.2 CE. El privilegio sería mayor si, además, dicha comunidad no debe realizar un esfuerzo fiscal similar, como quieren los recurrentes.

C) Constitucionalidad de la disposición adicional tercera.

El recurso impugna también la disposición adicional tercera del Estatuto, cuyo texto es el siguiente:

“1. La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de compensación interterritorial, se equipará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para liberación de peajes o construcción de autovías alternativas.

2. Con esta finalidad se constituirá una comisión integrada por las administraciones estatal, autonómica y local.”

En primer lugar debe quedar claro que la disposición adicional tercera del Estatuto no se incardina en el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Evidentemente dicha disposición tiene efectos económicos, pero responden a la obligación del Estado de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos.

Los recurrentes, de forma casi dramática, comparan la disposición adicional tercera con una eventual distribución similar del Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER). La comparación no es pertinente; el FEDER, de acuerdo con Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, forma parte de dichos fondos estructurales y tiene por objetivo contribuir fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales. En este sentido, si se quiere hacer la comparación, ésta debe hacerse entre el FEDER i el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), instrumento previsto expresamente en la Constitución para el desarrollo regional del que actualmente no participa Cataluña, y que la disposición adicional tercera del Estatuto excluye del cálculo para determinar el porcentaje de las inversiones que debe realizar el Estado en Cataluña.

La medida que incorpora la disposición adicional tercera no es un privilegio. Más arriba ya hemos manifestado que no pueden confundirse los conceptos de discriminación positiva y privilegio; ahora corresponde recordar que la igualdad no se produce tratando de forma igual a todos los sujetos, sino tratando desigualmente las situaciones desiguales. Tal como hemos manifestado más arriba, la evolución del sistema de financiación ha producido resultados no sólo desiguales sino arbitrarios.

El Estatuto de 1979 preveía (DT 3.^a) una fase de financiación transitoria, mientras no se hubiera completado el traspaso de servicios correspondientes a las competencias asumidas por la Generalitat o, si no, hasta el sexto año de vigencia del Estatuto. En esta fase transitoria la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado se tenía que determinar a partir del coste efectivo del servicio transferido, teniendo en cuenta los costes directos e indirectos y los gastos de inversión, y descontando la recaudación obtenida por la Generalitat por los tributos cedidos. No obstante, no se fijó el porcentaje de participación en los ingresos del Estado hasta 1982 y no se aplicó

efectivamente hasta 1984. El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 18 de febrero de 1982, además, estableció una forma por determinar el coste efectivo que no integraba todos los gastos de inversión, sino que en este concepto sólo se consideraban los gastos necesarios para la conservación, la mejora y la sustitución de los elementos afectados por los servicios transferidos, pero no los gastos para la nueva inversión que afectara a la ampliación de estos elementos. También se excluyeron de los costes del servicio efectivo, para los casos en que el servicio implicara la gestión de subvenciones, el importe de dichas subvenciones. El porcentaje de participación de una comunidad autónoma a los ingresos del Estado se obtenía deduciendo del coste efectivo mencionado la recaudación de los tributos cedidos. Eso implicaba que las disminuciones en la recaudación daban lugar a una participación en los ingresos del Estado mayor, y comportaban un agravio comparativo para las comunidades autónomas que gestionaban más eficientemente los tributos cedidos. A partir de 1986 se estableció el criterio de recaudación "normativa", entendido como la que se espera obtener en un territorio en condiciones normales, de manera que la gestión eficiente de los tributos no se veía teóricamente penalizada. La financiación de la inversión nueva se quiso articular mediante la introducción de las transferencias por nueva inversión dentro del Fondo de compensación interterritorial, establecido por el artículo 158 de la Constitución, aplicado por primera vez el año 1982 por medio de la Ley de presupuestos del Estado y como a consecuencia del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 16 de septiembre de 1981. Ello implicaba otorgar al Fondo de compensación unos objetivos diferentes de los fijados por la Constitución y crear una distorsión importante del sistema. La Ley 7/1984, del Fondo de compensación interterritorial, mantuvo esta situación. El Fondo de compensación interterritorial se repartía entre las comunidades autónomas de acuerdo con los criterios siguientes: el 70% inversamente proporcional a la renta por habitante, el 20% directamente proporcional al saldo migratorio, el 5% directamente proporcional al paro

existente y el 5% restante directamente proporcional en la superficie del territorio. Además, se tenía en cuenta el hecho insular de las Islas Baleares y de las Islas Canarias.

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de noviembre de 1986 estableció el método de cálculo de la financiación para el periodo denominado definitivo. El criterio del coste efectivo fue sustituido por un sistema de reparto de la financiación para las comunidades de régimen común según un conjunto de factores variables demográficos y geográficos, como la población, la superficie del territorio, la insularidad y el número de unidades administrativas, y también factores de carácter redistributivo, teniendo en cuenta la riqueza relativa, entendida como la diferencia entre la población relativa y la renta relativa de cada comunidad con respecto al resto de comunidades de régimen común, y el esfuerzo fiscal. Dado que no todas las comunidades autónomas disfrutaban de competencias en materia de enseñanza, con una gran incidencia en el volumen total de gasto, se ponderaron las variables en dos grupos de comunidades, en función de si disponían o no de dichas competencias. Durante este periodo se redujeron las diferencias de financiación por habitante entre comunidades con un mismo nivel competencial, aunque se continuaron arrastrando las deficiencias generadas en el periodo anterior, y no se resolvió la financiación de las inversiones, que continuaron incluidas dentro del FCI hasta la reforma de éste del año 1990, con la cual se estableció una compensación transitoria para inversiones a cargo de los presupuestos del Estado para todas las comunidades, con el objeto de evitar que se produjera una disminución en los recursos autonómicos. La financiación incondicionada mediante la participación en los ingresos del Estado se incrementó, lo cual mejoraba la autonomía en el gasto, aunque se mantenía un nivel de dependencia muy alto con relación a las transferencias del Estado. La financiación condicionada se restringía fundamentalmente a los fondos provenientes de la Comunidad Europea y del

FCI. Los recursos provenientes de tributos cedidos -patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y tributos sobre el juego- no se modificaron sustancialmente. La desaparición del impuesto sobre el lujo como consecuencia de la introducción del impuesto sobre el valor añadido se compensó con la cesión del impuesto sobre actos jurídicos documentados.

La revisión de este sistema se hizo, en primer lugar, mediante el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 20 de enero de 1992. Este acuerdo no implicaba cambios sustanciales, y no fue hasta el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de octubre de 1993 que aprobó la propuesta de procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Este acuerdo significó la asignación territorial de rendimientos tributarios, que tomaba como punto de partida la atribución a cada comunidad autónoma de un 15% de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por los residentes en el territorio respectivo. Aunque cualitativamente significó un salto importante, las normas que desarrollaron el acuerdo convertían esta cesión en un instrumento de poco peso financiero dentro del conjunto, especialmente por el hecho de que la cesión se instrumentaba como una modalidad dentro de la participación en los ingresos estatales, de manera que, en términos de corresponsabilidad efectiva, los resultados eran testimoniales. El modelo correspondiente al quinquenio 1997-2001, derivado del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de septiembre de 1996, partió de la experiencia de los periodos anteriores, pero incidió especialmente en el desarrollo del concepto de corresponsabilidad fiscal, incorporando como novedad la atribución de capacidad normativa a las comunidades autónomas en materia de tributos cedidos. El modelo actual, nacido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 27 de julio del 2001, profundiza las líneas iniciadas por los acuerdos de 1993 y 1996, incorpora más recursos financieros, por la vía de la cesión de lo que se ha llamado una cesta de tributos, y amplía la capacidad normativa de las

comunidades autónomas. El resultado obtenido, sin embargo, no es el esperado.

Esta larga exposición sobre la evolución del sistema de financiación lo que pretende demostrar es que el sistema de financiación de las comunidades autónomas no ha 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 les corresponde en el desarrollo de dichas infraestructuras.

Es conocido que las inversiones del Estado en Cataluña a lo largo de los 26 años de la autonomía de Cataluña, con excepción del período correspondiente a los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992, han sido inferiores a la media que le correspondería por número de habitantes. Ello, conjuntamente considerado con el deficiente sistema de financiación, que en su evolución discriminaba los gastos de inversión, y que no garantizaba los recursos tributarios que permitieran abordar tales gastos, genera una situación de desigualdad objetiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que es la que la disposición adicional tercera del Estatuto pretende reconducir. Para ello establece un criterio objetivo (la participación en el PIB) significativo del crecimiento económico y, que por tanto, determina también el incremento en el gasto de inversión en infraestructuras productivas, y al mismo tiempo limita temporalmente su aplicación, lo cual es absolutamente proporcionado y garantiza que el trato desigual para una situación desigual no se convierta en un privilegio.

Los recurrentes también consideran que la disposición adicional tercera infringe el principio de reserva de ley presupuestaria. Olvidan con ello que todos los recursos autonómicos provenientes de transferencias estatales figuran en el Presupuesto del Estado. En estos momentos incluso la recaudación de la mayoría de los tributos cedidos la realiza el Estado. No existe en ello vulneración del artículo 134 CE sobre el contenido de la Ley de Presupuestos, puesto que la propia Constitución prevé la relación entre recursos autonómicos y estatales remitiéndolo al bloque de la constitucionalidad.

Por otro lado, si se pretendiera llevar a sus últimas consecuencias el planteamiento de los recurrentes, el resultado impediría, por ejemplo, que los poderes públicos sujetos al principio de anualidad presupuestaria pudieran vincularse mediante contratos-programa o cualquier otro compromiso de gasto futuro, e impediría con ello la posibilidad de establecer previsiones o planificaciones, convirtiendo al sector público, incluidas las administraciones públicas, que es el principal agente económico, en una maquinaria inútil e inoperativa desde la perspectiva del desarrollo económico.

2. El Estatuto respeta el principio de coordinación con la hacienda estatal.

Tal como se ha señalado anteriormente, el artículo 156.1 CE vincula la autonomía financiera a la coordinación con la Hacienda estatal, exigencia que hay que relacionar con un conjunto de competencias reservadas al Estado de acuerdo con el artículo 149.1 CE, entre las cuales hay que destacar las relativas a las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE) y la Hacienda general (art. 149.1.14.^a CE). Además, sin embargo, la Constitución (art. 157.3 CE) permite al Estado regular, mediante una ley orgánica, el ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas, las normas para resolver los conflictos que surjan y

las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado.

El sistema de financiación autonómica implica una tarea muy importante de negociación política. En este sentido, ya el Estatuto de 1979 configuraba un sistema de negociación bilateral entre el Estado y la Generalidad. Así, el artículo 45 EAC 1979 establecía que la fijación inicial del porcentaje de participación en los ingresos del Estado tenía que ser objeto de negociación, como también lo tenían que ser las revisiones futuras, cuya iniciativa podía ser ejercida por el Gobierno del Estado y por la Generalidad cada cinco años. La negociación durante el periodo transitorio se atribuyó, de acuerdo con la disposición transitoria tercera del Estatuto de 1979, a una comisión mixta de carácter paritario entre el Estado y la Generalidad, a la cual le tenía que corresponder establecer el método para fijar el porcentaje mencionado más arriba. Este modelo estatutario no fue invalidado por la LOFCA. Justamente esta Ley tiene como antecedente inmediato el Estatuto de Cataluña de 1979, hasta el punto que gran parte de su articulado es una copia de las disposiciones establecidas en el mismo. En este sentido, el artículo 13 LOFCA afirma el carácter negociado del Fondo de suficiencia (que sustituyó el porcentaje de participación en los ingresos del Estado) y reserva la determinación de su valor inicial al Estado y a cada comunidad autónoma -y no al conjunto de las comunidades autónomas.

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, constituido por los ministros de Hacienda, de Economía y de Administración Territorial y por los consejeros de finanzas de cada una de las comunidades autónomas. La LOFCA configuró el Consejo como un órgano de carácter consultivo y de deliberación sobre la coordinación de determinadas políticas -presupuestaria, de endeudamiento y

de inversiones-, sobre la distribución de los instrumentos financieros establecidos por el artículo 158 CE -asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios asumidos y Fondo de compensación interterritorial-, 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. La LOFCA no diseñó, pues, el Consejo como un órgano de negociación ni como un órgano consultivo de carácter vinculante. Así, aunque el artículo 3 LOFCA le atribuyó el estudio, la elaboración y la revisión de los métodos para el cálculo de los costes de los servicios transferidos, esta atribución se hizo en términos de actividad consultiva, ya que la adopción del método de cálculo correspondía en cada caso a la Comisión Mixta entre el Estado y cada comunidad autónoma en concreto (DT 1.ª LOFCA).

Por ello, esta representación no entiende que el recurso presentado considere que son inconstitucionales los artículos 201.3, 210 EAC, y por su relación con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales entre la Generalidad de Cataluña y el Estado, la disposición adicional séptima último párrafo, la disposición final primera número 1 y la disposición final tercera del Estatuto.

La constitucionalidad de la Comisión Mixta y su intervención necesaria en el establecimiento del acuerdo que debía desembocar en la aprobación del proyecto de ley de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, fue reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 181/1988, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 30/1983, ya que, *“si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía para Cataluña obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 41/1981, sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea”* (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, respetuosas todas ellas con la Constitución y especialmente con los principios que inspiran el sistema de financiación (autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, solidaridad y coordinación). Tampoco puede aceptarse que el Estatuto imponga un modelo de relación al Estado al margen del Estado 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 (art. 9.1 CE).

Los artículos 201.3 y 210 del Estatuto deben 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, las cuales están explícitamente detalladas en el propio artículo 210 EAC. De hecho se trata justamente que las grandes decisiones sobre el desarrollo del sistema de financiación se establezcan en términos de negociación entre la Generalidad y el Estado, es decir, que el desarrollo del sistema de financiación debe respetar la *"lealtad constitucional"*, sin perjuicio que la formalización de dichos acuerdos requiera la intervención de los órganos e instituciones que corresponda (Cortes Generales, Parlamento de Cataluña, Gobierno del Estado, Gobierno de la Generalidad, Consejo de Política Fiscal y Financiera, etc.). Es obvio, porqué 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. Ello conlleva también que deba considerarse plenamente constitucional el número 1 de la disposición final primera.

En relación a la disposición adicional séptima último párrafo del Estatuto, esta representación quiere hacer constar que su redacción coincide con la de la disposición adicional sexta.3 del Estatuto de 1979, donde ya se establecía que *“el Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley, o si concurriesen razones de urgencia, como Decreto-Ley”*. Justamente, en aplicación de dicha previsión se produjo la STC 181/1988, ya citada.

En lo relativo a la disposición final tercera, la impugnación de la misma viene motivada por su referencia a la Comisión Mixta de asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad; siendo la previsión de dicha Comisión plenamente constitucional, también lo es la previsión del plazo para su creación así como la extinción de la Comisión Mixta de valoraciones.

3. La LOFCA no constituye un parámetro de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía.

Los recurrentes inician su discurso argumentativo en el apartado 5 de los fundamentos relativos a la financiación, manifestando que *«es preciso abordar ahora un motivo de inconstitucionalidad de carácter general para todo el Título VI y es el de la incompatibilidad del Estatuto con la LOFCA»*. Debe remarcarse que esta introducción es incongruente con la petición de la demanda, ya que en la misma no se impugna el Título VI del Estatuto con carácter general. Es más, la única referencia a una disposición concreta del Estatuto que se menciona en dicha argumentación introductoria es la correspondiente a la disposición adicional duodécima, que establece:

«Las normas de la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución y las normas contenidas en el presente Estatuto deben interpretarse armónicamente».

Sobre dicha disposición afirman los recurrentes que no saben «*que puede significar una interpretación “armónica”*». Sí sabemos como es lógico lo que puede ser una interpretación sistemática, principialista o literal que son los criterios interpretativos que en este caso podrían utilizarse de acuerdo con la Constitución y el artículo 3 del Título Preliminar del Código Civil que fija los métodos de interpretación de las Leyes». Es curioso que los recurrentes afirmen tal cosa, si se tiene en cuenta que ellos mismos y en el mismo recurso (página 319), sostienen que «*el artículo 156.1 de la Constitución Española exige una interpretación armónica*». Esta representación no acaba de comprender como los recurrentes utilizan en sus argumentos conceptos de los que ellos mismos reconocen desconocer su significado. Por otro lado, los recurrentes seguramente tampoco saben que la LOFCA, desde el año 1980 y en su disposición final, establece «*Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos*». Posiblemente, los recurrentes desconocían esta disposición final, en la medida que consideran «*imprescindible que el Tribunal Constitucional se pronuncie para aclarar en que consiste la “armonía” de ambas leyes*». No sólo eso, sino que también deben ignorar que el Tribunal Constitucional ha manifestado que *la interpretación armónica entre las normas de LOFCA y las de los estatutos de autonomía resulta lógicamente obligada* (STC 181/1988, FJ 3). Armonizar significa poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin. La negación de los recurrentes de que los estatutos y la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157 de la Constitución deban interpretarse armónicamente no creemos que sea ingenua, sino que tiene una finalidad muy concreta en su discurso argumentativo: la exigencia de una interpretación armónica impediría considerar 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. El valor meramente argumentativo de las manifestaciones

de los recurrentes para con la disposición adicional duodécima del Estatuto se pone en evidencia si se tiene en cuenta que, a pesar de que en los fundamentos de la demanda se reclama del Tribunal Constitucional una “interpretación” de su alcance, dicha disposición no se impugna.

Ciertamente, la LOFCA se integra en el bloque de la constitucionalidad; ahora bien, el Estatuto también se integra en dicho bloque. Es por ello que la interpretación armónica resulta lógicamente obligada. Es más, debe recordarse que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero que también es una norma del Estado, que debe reconocerla y ampararla como parte integrante de su ordenamiento jurídico, de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 147.1 de la Constitución; por ello no pueden contraponerse Estatuto y LOFCA.

La Constitución reconoce a las comunidades autónomas autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, Como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 14/1986, de 31 de enero (FJ 2), la hacienda privativa de las comunidades autónomas «*es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma*». En un mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal en las STC 63/1986, de 21 de mayo, (FJ 4), y 183/1988, de 13 de octubre, (FJ 1).

El artículo 157.3 de la Constitución establece la posibilidad de una ley orgánica que regule el ejercicio de las competencias financieras que enumera el artículo 157.1, las normas para resolver los conflictos que pudiesen surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado. La formulación del artículo 157.3 CE establece una situación facultativa de forma que, para completar la configuración de las competencias financieras

autonómicas, se habilita el legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tiene dos implicaciones importantes:

- a) Las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la Ley orgánica del artículo 157.3 CE.
- b) La ley orgánica a que se refiere el artículo 157.3 CE 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 todo ello se infiere que en una eventual contradicción entre Estatuto y ley orgánica del 157.3 CE (es decir, cuando no sea posible una *interpretación armónica*), si la regulación estatutaria se halla dentro de los límites establecidos por la Constitución, debe ceder la ley orgánica y, por lo tanto, cabe concluir que si bien los estatutos de autonomía pueden constituir un parámetro de constitucionalidad de la ley orgánica del 157.3 CE, esa ley no puede serlo de los estatutos. En este sentido cabe recordar la STC 68/1996, en la que el Tribunal afirmó que el artículo 157.3 tiene por objeto:

«...habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial 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. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el artículo 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal

rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica –la actual LOFCA– pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera». (FJ 9)

Hechas las anteriores manifestaciones que en gran medida responden al conjunto de argumentos utilizados por los recurrentes en este aspecto, esta representación contesta los motivos concretos de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados de acuerdo con lo siguiente:

4. Articulado

- Artículo 201.4

La impugnación de los recurrentes se basa en que, considerando que dicho artículo contraviene el artículo 138.2 CE, deviene contrario al artículo 2.1 c LOFCA. Esta representación ya ha argumentado por qué el artículo 201.4 no es contrario al artículo 138.2 CE, por lo que no sólo no es contrario al artículo 2.1 c LOFCA, sino que tienen una misma finalidad, siendo su lectura plenamente armónica.

- Artículos 204.4 y 204.1 y primer párrafo del artículo 205

La impugnación se fundamenta, para el artículo 204, en la hipotética infracción del artículo 19.2 LOFCA, y en relación al primer párrafo artículo 205, en la infracción del artículo 20.1.b) LOFCA.

Debe recordarse que el artículo 156.2 CE establece 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". Es decir que la previsión de la actuación de las comunidades autónomas en el ámbito de la recaudación, la gestión y la liquidación de recursos tributarios es una previsión que la misma Constitución determina como contenido posible de los estatutos de autonomía. Por ello, la LOFCA no puede, en éste ámbito, imponerse al Estatuto, porque éste es la norma llamada por la Constitución para determinar el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma. La determinación de que tributos se ceden totalmente (lo que debe implicar la delegación de la gestión, recaudación, liquidación e inspección) se establece en la disposición adicional séptima, cuyo contenido se integra en el texto del Estatuto sin que por ello alcance la categoría normativa del mismo, ya que puede ser modificado mediante acuerdo entre los Gobiernos del Estado y de la Generalidad , que el primero tramitará como proyecto de Ley, sin que tal modificación se considere modificación estatutaria. Ello implica que el alcance de la cesión de tributos (y su consideración como cesión parcial o cesión total) forma parte del elenco de facultades que se derivan a la necesaria negociación política que rige el sistema; será por tanto en ese mismo ámbito donde se determinará la delegación de funciones. Ello significa que lo dispuesto en el Estatuto es plenamente compatible con el artículo 19.2 LOFCA, en la medida que la misma establece que *"en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión"*.

Por otro lado, la previsión del artículo 204.4 no contradice el artículo 19.2 LOFCA; la ley prevista por el artículo 204.4 no es una norma que establezca la regulación substantiva del sistema tributario, sino la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, organismo que se integra en el autogobierno de

Cataluña, por lo que su creación y regulación están reservados a la Generalidad de conformidad con el artículo 148.1.1º CE y el Estatuto.

El primer párrafo del artículo 205 establece que la Generalidad debe asumir la revisión económico-administrativa contra actos de su propia administración tributaria. Por ello no existe contradicción con el artículo 20.1.b LOFCA, ya que la asunción de dicha función deriva de la delegación de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos. La regulación actual de la LOFCA parte del hecho que la mayoría de los tributos cedidos son gestionados y recaudados por el Estado, y por eso el artículo 20.1.c de la LOFCA remite las reclamaciones a órganos del Estado. Si se produce la delegación de la gestión por parte del Estado que, como hemos visto se halla prevista en la propia Constitución, también el legislador estatal deberá adaptar dicho precepto a las nuevas circunstancias de gestión.

- Artículo 206.3 y 5

La impugnación de los recurrentes se basa en que, considerando que dicho artículo es contrario al principio de solidaridad, por lo que deviene contrario al artículo 15 LOFCA. Esta representación ya ha argumentado por qué el artículo 206.3 y 5 del Estatuto respeta plenamente la Constitución.

- Artículos 201.3 y 210 y disposiciones adicionales séptima (último párrafo), octava, novena y décima.

En relación a los artículos 201.3 y 210 y el último párrafo de la disposición adicional séptima, esta representación ya ha argumentado sobre su constitucionalidad, por lo que se remite a las alegaciones sobre la cuestión.

Por lo que respecta a las disposiciones adicionales octava, novena y décima, el argumento de los recurrentes es que el Estatuto se remite a una Ley futura para formalizar la cesión del porcentaje de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Hidrocarburos, sobre las Labores del Tabaco, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios y sobre el Valor Añadido.

Esta representación ya ha explicado con detalle suficiente la evolución histórica que ha sufrido el sistema de financiación de las comunidades autónomas que, en el caso de Cataluña, ha pasado de un modelo basado principalmente en las transferencias provenientes del Estado a partir de la participación en sus ingresos, hacia un modelo basado en la participación directa sobre los recursos tributarios y de asunción de la corresponsabilidad fiscal. Esta evolución del sistema también se ha reflejado en las modificaciones de la disposición adicional sexta del Estatuto de 1979, que, como ya hemos remarcado, no constituyen modificación formal del Estatuto, de manera que el mismo texto establecía también el porcentaje de participación en los impuestos estatales.

Los recurrentes afirman que la regulación estatutaria es inconstitucional porque es contraria a la LOFCA y que *“para resolver la contradicción flagrante entre la LOFCA que fija en un 33% el porcentaje de participación en el IRPF (artículo 11 a) y el Estatuto en la disposición adicional octava que lo cuantifica en un 50% recurre a una remisión a una ley futura -que desconocemos cual es- que debe cumplir el mandato del Estatuto por encima de la potestad legislativa de las Cortes para decidir lo que considere conveniente en materia de cesión de impuestos estatales, es decir el Estatuto le ordena al Estado cómo debe regular las competencias que le son propias”*. El argumento plantea de nuevo una contraposición entre Estatuto y Estado que olvida que el Estatuto forma parte del ordenamiento jurídico del Estado y que en su aprobación ha participado necesariamente el Estado mediante las Cortes Generales. Dicho de otra forma,

el argumento de los recurrentes implica que critican *que las Cortes Generales han establecido un mandato que obliga a las propias Cortes Generales y que el Estado ordena al propio Estado como debe regular sus propias competencias.*

Debe recordarse que el artículo 157.3 CE determina el contenido que puede tener la Ley orgánica a la que se refiere. En primer lugar, como ya se ha dicho, dicha Ley no es imprescindible desde la perspectiva constitucional; el Estado *podrá* regular, pero ello no impide que si no lo hace sea imposible aplicar el sistema de financiación. En segundo lugar, la Constitución establece tres ámbitos concretos a la Ley orgánica prevista en el artículo 157.3:

- Regular el ejercicio de las competencias financieras a que se refiere el apartado 1.
- Regular las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir.
- Regular las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado.

Si nos fijamos en lo que aquí interesa, la competencia del Estado a partir del artículo 157.3 es de *regulación del ejercicio* de las competencias financieras, no de determinación de que los recursos autonómicos; éstos se determinan necesariamente en el Estatuto, porque se trata de “competencias” (tal como lo establece el mismo artículo 157.3 CE), y de conformidad con el artículo 147.2. *d*, los estatutos deben incluir las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución. Ello implica que el Estatuto es la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que difiera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior, ley que es debida, no porqué se establezca una imposición ilegítima al Estado, sino porqué lo dispone el Estatuto de acuerdo con la Constitución.

5. El Estatuto garantiza la autonomía financiera local

Esta representación ya ha argumentado con profundidad sobre la Constitucionalidad de las normas estatutarias sobre gobierno local. Sin embargo, en la medida que los recurrentes pretenden la inconstitucionalidad de los artículos 218.2 y 5 y 219.2 y 4 del Estatuto, no puede dejar de darse respuesta concreta a tal pretensión. De entrada debe remarcarse que dos de estos preceptos, el 218.5 y el 219.2 prácticamente reproducen la redacción del artículo 48 del Estatuto de Autonomía de 1979.

Así, el artículo 218.5 EAC establece: *“218.5. Corresponde a la Generalidad el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución.”*

El anterior artículo 48.1 EAC de 1979 decía: *“48.1. Corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que les reconocen los artículo 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.8 de este Estatuto.”*

Por su lado, el artículo 219.2 del Estatuto tiene su antecedente inmediato en el último párrafo del artículo 48.2 del Estatuto de 1979. Concretamente, el ahora impugnado establece: *“2. Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalidad, que los debe distribuir de acuerdo con lo que disponga la ley de finanzas locales de Cataluña, la aprobación de la cual requiere una mayoría de tres quintas partes, y respetando los criterios que fije la legislación del Estado en esta materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deben permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el objetivo de atender la singularidad del*

sistema institucional de Cataluña al cual hace referencia el artículo 5 de este Estatuto.”

Por su parte, el último párrafo del artículo 48.2 del Estatuto de 1979 establecía que: *“Los ingresos de los entes locales en Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, serán percibidos a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que serán establecidos para dichas participaciones.”*

Debe remarcarse que en el artículo 218.5 del Estatuto la tutela financiera autonómica sobre los entes locales se prevé con referencia expresa al límite de la autonomía local prevista en el texto constitucional. Ello comporta que la impugnación de los recurrentes, que justamente se basa en la vulneración de la autonomía local, tiene carácter preventivo.

Debe recordarse que el artículo 148.1 2º establece la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman competencias sobre las funciones que correspondían a la Administración del Estado sobre corporaciones locales; entre dichas funciones se encontraba la tutela financiera de los entes locales, función que, en la medida que no implica un control de oportunidad sobre los ámbitos reservados a la autonomía local, se ajusta perfectamente a la Constitución. Es por ello que el Estatuto, hoy como en 1979, puede constitucionalmente puede asignar dicha competencia a la Generalidad.

En relación al artículo 219.2 EAC, la distribución de los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales se realizara, en todo caso *“respetando los criterios que fije la legislación del Estado en esta materia”*. Por tanto, el tenor literal de este artículo no permite entender ni que se vulnere la autonomía local ni las competencias del Estado.

De hecho, los recurrentes tienen una concepción antiautonómica en materia de gobiernos locales. No admiten la tutela financiera de los mismos (por las comunidades autónomas) ni que las leyes del Parlamento de Cataluña (que son leyes del mismo rango y con la misma fuerza que las leyes estatales) puedan regular ningún aspecto de la vida local.

El Tribunal Constitucional ha reconocido en distintos pronunciamientos la competencia de las comunidades autónomas sobre los entes locales. Así, ya en la STC 84/1982, el Tribunal manifestó que *“debemos partir de la premisa de que los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137, CE), la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8. EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 EAC)”* (FJ 4).

Esta representación no pretende reproducir la constante jurisprudencia del Tribunal en la materia, máxime cuando la simple contrastación de los artículos 218.5 y 219.2 del Estatuto con la Constitución es suficiente para comprender que su redactado es plenamente constitucional.

En otro orden de cosas, los recurrentes impugnan el artículo 218.2 del Estatuto por entender que los artículos 133.1 y 2 y 149.1.14 y 18 CE. El artículo 218.2 establece:

“2. La Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución y por la normativa del Estado, en materia de financiación local. Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat.”

En relación a dicho artículo, el recurso se plantea con intensidades distintas. Así el primer párrafo, que enuncia la competencia de la Generalidad en materia de financiación local, sólo se ataca indirectamente. Por el contrario, los recurrentes dirigen buena parte de sus alegaciones a la previsión de que la competencia de la Generalidad *pueda incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales*. El argumento principal considera que ello implica la infracción del principio de reserva de ley tributaria. A ello cabe contraponer que el artículo 218.2 EAC no vulnera el principio de reserva de ley porque en él no se prevé que la Generalidad pueda aprobar normas tributarias que carezcan del rango de ley.

Los recurrentes basan sus apreciaciones en una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que justamente se produjo en casos en que la determinación de elementos esenciales del tributo se dejaban a disposición de los entes locales, los cuales no tienen potestad legislativa. Así, en la STC 19/1987, que declaró inconstitucional parte de la Ley 24/1983, el Tribunal declaró en relación a dicha Ley que *“pretendió al dictarlo el legislador hacer posible un saneamiento de las haciendas locales mediante la adopción de medidas tributarias que, adecuadas a la situación de las finanzas de cada Corporación, expresaran lo que se creyó era un correcto entendimiento de la autonomía que garantiza la Constitución a los municipios, entendimiento que -puede decirse incidentalmente- era también visible en las consideraciones expuestas por algún sector de la doctrina científica sobre el ámbito de a autonomía financiera de los entes locales. La*

plena coherencia de aquel objetivo con lo determinado en la Constitución en orden a la deseable suficiencia de medios de las haciendas locales (art. 142) no puede desvirtuar, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer, desde la defensa de la reserva de Ley también constitucionalmente garantizada, la técnica empleada por el legislador para dar entrada a los Ayuntamientos en la ordenación de las Contribuciones Territoriales consideradas. Tal intervención municipal era y es constitucionalmente posible, pero no en los términos en que aquí se dispuso, mediante un pleno desapoderamiento del legislador en favor de la autonomía municipal - consagrada sin límites ciertos y, por tanto, desfigurada- para la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos". (FJ 5)

Así pues, la determinación de los elementos tributarios debe realizarse mediante ley, sin que el artículo 133 CE determine que dicha ley no sea autonómica, sino al contrario, en la medida que puede deducirse que lo prevé expresamente en su apartado 2, en concordancia con los artículos 152.1, 153.a) y 157.1 CE que contemplan las potestades legislativas autonómicas.

Tampoco sería admisible una interpretación que recondujera la ley tributaria a la ley estatal en función de que la Constitución reconoce al Estado la potestad originaria para establecer tributos. El artículo 133.1 CE califica la potestad tributaria del Estado como "originaria", de lo que algún sector doctrinal deduce una diferenciación radical entre dicha potestad tributaria y la de las comunidades autónomas, las cuales, además, aparecerían equiparadas a las corporaciones locales en la medida que tanto unas como otras podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2 CE.)

No obstante, hay que precisar el alcance de lo que significa potestad tributaria originaria en el texto constitucional. De entrada debemos considerar totalmente

superada la concepción que identificaba la potestad o el poder tributario del Estado con la "soberanía tributaria", de manera que la obligación pecuniaria de los contribuyentes se correspondía con la capacidad de exigencia del Estado, investido de imperium como titular de la soberanía. De acuerdo con esta concepción se distinguiría entre "potestad originaria", atribuida al Estado, y "potestad derivada", la cual correspondería a otros entes públicos en la medida que les fuese atribuida por el propio Estado. Ahora bien, la CE de 1978 no permite mantener esta concepción por dos motivos: el primero es que la obligación de los contribuyentes se establece directamente en la Constitución, que en su artículo 31 dispone la obligatoriedad general de contribuir al sostenimiento del gasto público en términos que limitan el poder tributario en cualquiera de sus manifestaciones, lo que implica que no existe una "*potestad tributaria originaria*" anterior y que se superponga a la propia Constitución; la segunda es que la CE establece un modelo territorial (Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) entre los que se debe distribuir la potestad tributaria. La mención a la "*potestad tributaria originaria*" contenida en el artículo 133.1 CE no implica, por tanto, que la potestad tributaria de las comunidades autónomas tenga carácter derivado, en el sentido que el Estado, titular de la potestad originaria, defina libremente el alcance de dicha potestad (en la medida que deriva de la propia), 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 artículo 133.2 se constituye como una garantía institucional de su existencia. Ello significa que la potestad tributaria de las comunidades autónomas no deriva de la potestad originaria del Estado, sino que deriva directamente de la Constitución, de la que también deriva la propia potestad estatal.

Ahora bien, además de la existencia de una regulación substantiva de rango constitucional de la potestad tributaria de las comunidades autónomas, éstas

disponen de potestad legislativa, de la que carecen en términos absolutos las corporaciones locales; es decir, las comunidades autónomas disponen de un margen de autonomía tributaria formal muy superior a las corporaciones locales, porque éstas 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, los límites sustantivos de dichos tributos, todo ello en virtud del principio de legalidad tributaria.

Las corporaciones locales, como administraciones públicas, están sujetas a la Ley y al Derecho. En su calidad de administraciones territoriales cuyo ámbito se halla íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma se someten a las leyes estatales o a las autonómicas en función de cual sea aplicable a partir del principio de la competencia. La ley autonómica garantiza, con la misma fuerza que la ley estatal, el cumplimiento de la reserva de Ley, tributaria o no. Por ello, no puede extraerse, como hacen los recurrentes que el artículo 218.2 del Estatuto.

Por otra parte, el artículo 218.2 del Estatuto respeta especialmente al las competencias del Estado en materia de Hacienda general establecidas en el artículo 149.1.14 CE, al determinar de forma potestativa 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. No parece posible mayor respeto ni falta de vulneración del artículo 149.1.14 CE, cuando la propia norma estatutaria se autolimita en este sentido.

En relación al artículo 219.4 la jurisprudencia mencionada más arriba avala totalmente la constitucionalidad de dicho artículo, es decir, la previsión expresa

de algunos de los criterios para la distribución de los recursos previstos en el artículo 219.2 y 3.

El artículo 219.4 establece:

“4. La distribución de los recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso la suficiencia.”

Lo que establece el precepto deriva necesariamente de lo que dispone el artículo 142 CE, en el sentido de que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la Ley atribuya a las corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas. 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, es lógico que para establecer los criterios de participación en los ingresos estatales o autonómicos se deba tener en cuenta la capacidad fiscal de cada corporación local. Si no se hiciera así, si se pretendiera que la determinación de la participación en los ingresos estatales o autonómicos no tenga en cuenta la capacidad fiscal, lo que se estaría produciendo es un desequilibrio territorial contrario a la propia Constitución.

Por todo lo anterior, cabe concluir que los artículos 218.2 y 5 y 219.2 y 4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña son plenamente constitucionales.

XII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS DEL TÍTULO VII “DE LA REFORMA DEL ESTATUTO”

- Artículo 222 1.b) y d)

Los recurrentes impugnan los arts 222.1.b) y d), y 223.1.d) y i) del Título dedicado a la reforma del Estatuto; proclaman la inconstitucionalidad de los arts. 222.1.b) y d) y 223.1.d) por entender que limitan la intervención de las Cortes Generales a una simple ratificación, contraviniendo así lo dispuesto en los arts. 81 y 147.3 de la Constitución. La constitucionalidad de los arts. 222.1.d) y 223.1.i) la cuestionan por permitir a la Generalidad someter a referéndum las reformas sin autorización ni convocatoria estatal, o por sustituir la autorización del Estado por un acto que no equivale a tal, en contra de expresas disposiciones constitucionales y por invadir una materia reservada a Ley orgánica específica, ignorando al tiempo la vigente.

Los arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución remiten a los propios Estatutos la regulación de los procedimientos de reforma y los límites que establecen son escrupulosamente respetados en el texto impugnado. Muy recientes Autos del Tribunal Constitucional, 44 y 45/2005, y 85/2006, apelando al reenvío que la Constitución hace a los Estatutos de Autonomía para regular el procedimiento de su reforma, han negado que la reforma tuviera que seguir el procedimiento previsto en la Constitución para su aprobación inicial.

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*”. Así lo dice el artículo 222, apartado 1.b) y lo reitera el d). Lo que sucede, sin embargo, en contra de lo que insinúan los

recurrentes, es que tanto en el artículo 222.1 la letra c) sigue a la b), cuanto en el 223.1 la e), sigue a la d). No estamos recitando el alfabeto, aunque tal pareciera a recurrentes que lo hubieren olvidado. En el texto vigente, Congreso y Senado pueden expresar su conformidad total a la propuesta presentada por el parlamento catalán, en cuyo supuesto basta una simple “*ratificación*” (art. 222, 1.b) y 223.1.d)). Si se muestra disconformidad, se sigue un procedimiento más complejo y *"debe constituirse una comisión mixta paritaria, formada por miembros de la comisión competente del Congreso de los Diputados y una delegación del Parlamento con representación proporcional de los grupos parlamentarios, para formular de común acuerdo, y por el procedimiento que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados, una propuesta conjunta en el plazo de dos meses"* (art. 223.1.e) respecto al Congreso y f) respecto al Senado); más aún, caso de no conseguirse el *"común acuerdo"*, se seguirá el *"procedimiento ordinario establecido por los respectivos reglamentos parlamentarios"* (art. 223.1.g).

Los títulos I y II regulan temas que son competencia exclusiva de la Generalidad —derechos, deberes y principios rectores, considerados desde las competencias de la Generalidad y sus instituciones propias— que, en principio, pueden no afectar en nada a las Cortes Generales, en cuyo caso estas actuarán más como espectadoras y garantes que como negociadoras; sin embargo, si se consideran afectadas por las competencias y materias que se regulan, la propuesta de reforma debe ser objeto del proceso de negociación. La mera ratificación ya formaba parte del elenco del Estatuto reformado (artículo 57) y a nadie, ni a los legisladores ni a la doctrina, se le ocurrió tacharla de inconstitucional. Quizás moleste a los recurrentes que la regulación en el Estatuto reformado sea más extensa o garantista que en el Estatuto de 1979; la inconstitucionalidad, sin embargo, no deriva de su extensión, solamente resultaría si no reconociera a las Cortes Generales la facultad de intervenir, decisoria y decisivamente, en el proceso. La intervención de las

Cortes Generales es preceptiva, sin su autorización no cabe la modificación del Estatuto; pero puede ser de intensidad suave cuando ellas mismas, autónoma y libremente, consideren que la propuesta no afecta a las competencias propias o a los poderes generales. Si las Cortes no autorizan la modificación, ésta queda paralizada y debe iniciarse el proceso de negociación, que puede acabar imponiendo a las Cortes su voluntad, o retirando el parlamento catalán la propuesta (art. 222.1.c) y 223.1.e)-g)).

Los títulos I y II forman parte del contenido opcional y no necesario del Estatuto; si la cámara proponente tuvo interés, no sin dura controversia, en que figuraran en la propuesta de reforma fue para completar la función institucional del Estatuto de Autonomía como norma vertebradora de la Generalidad; quizás también para que el pacto intracomunitario quedara reforzado y garantizado por el visado de las Cortes Generales. Ambos objetivos se mantienen con el proceso de ratificación propuesto para su modificación; sería inconstitucional prohibir la intervención de las Cortes Generales; modularla y reducirla excepcionalmente a una mera ratificación, cuando éstas voluntariamente y explícitamente lo aceptan porque su interés en el proceso es muy adjetivo, no es inconstitucional; por el contrario es señal de la confianza que el parlamento proponente tiene en las Cortes generales, que expresan la voluntad de la Nación española, cuya complicidad y consentimiento busca el procedimiento de reforma. Éste no sólo está siempre abierto a la intervención consociativa de las Cortes Generales, sino que deja la llave decisoria siempre y exclusivamente en sus manos, no en las 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 Generalidad.

Hemos apuntado estas someras observaciones por deferencia al alto Tribunal y para explicitar las razones que llevaron al Parlamento de Cataluña a proponer, y a las Cortes Generales a aceptar, la letra b) del artículo 222 y la d) del 223.

Sin embargo, hay una razón más contundente y apodíctica, la afirmación de los recurrentes —“*Por el contrario, en el procedimiento del Art. 222 sólo cabe la «ratificación» o, hay que suponer, la «no ratificación». **No deja opción a las Cortes ni ninguna posibilidad de modificación: o lo tomas o lo dejas, quiere decir el Estatuto a las Cortes, pero no modificas ni una coma**”— es sencillamente falsa y cargada de mala fe, que no sólo indigna sino que sorprende respecto a alguno de los recurrentes, de firma tan fácil para malas lides como cicatera para las buenas. Incluso los infantes saben que tras la **b)**, viene la **c)**, letra que llanamente y rotundamente, afirma: “**c) Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta establecida en la letra b las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma, esta debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 223”.** El artículo 222 en su letra c) remite al procedimiento consociativo del 223.e); ambos artículos permiten sin embargo —222.b) i 223.d)— que las Cortes Generales opten por no participar en la reforma y simplemente acepten la propuesta del parlamento catalán. La dicción del Art. 147.3 CE es la que recogen casi literalmente, incorporando las especificidades del Estatuto de Cataluña, los art. 222.b) y 223.b) del texto vigente reformado: cualquier reforma se aprueba siempre por ley orgánica de las Cortes Generales; es ocioso pues, comentar las *observaciones complementarias* de los recurrentes, que reiteran una vez más tesis no probadas y, en el presente caso, si no falsas, cuanto menos manipuladas.*

No son afirmaciones gratuitas, los recurrentes invocan el Dictamen 269 del Consejo Consultivo de la Generalidad que, en su fundamento 11.1 decía: “*[...] la potestad estatutaria para determinar el procedimiento de reforma es limitada, ya que lo que en ningún caso se podrá hacer es regularlo de manera tal que lo prive, precisamente, de este carácter de bilateralidad que le es imprescindible. Y eso significa que la intervención de las Cortes Generales sólo de forma excepcionalísima podrá limitarse a un voto de ratificación. Por el*

contrario, entendemos que pacto significa negociación y, por consiguiente, reconocimiento a los diferentes grupos parlamentarios de la posibilidad de presentar enmiendas, de acuerdo con las previsiones contenidas en los respectivos reglamentos de las cámaras". La cita es correcta, sin embargo los recurrentes después apostillan: "Después de esto, el Dictamen, sin embargo, no se pronuncia sobre la constitucionalidad de este sistema de la simple ratificación en su razonamiento, **por causas perfectamente imaginables y comprensibles**, queda sin la conclusión a la que conduce ineludible e inexorablemente".

Rotundamente falso y manipulado. El Consejo Consultivo añade poco después: "El artículo 217 ha previsto un procedimiento simplificado de reforma para los casos en los que sólo los títulos I y II del Estatuto resulten afectados, procedimiento simplificado en el que la intervención de las Cortes Generales queda reducida a un voto de ratificación. Esta opción responde a la consideración de que la reforma de estos títulos no incide en las relaciones de la Generalidad con el Estado, sino en cuestiones de naturaleza interna. No obstante, debemos recordar que esta afirmación puede no ser cierta, como se demuestra claramente, por ejemplo, de la lectura del artículo 37.2 (que se encuentra en el título I y, sin embargo, regula materia propia del Poder Judicial). **En cualquier caso, parece imprescindible que se reconozca a las Cortes Generales la potestad para decidir por sí misma si se declaran afectadas por la reforma o no, con una expresión similar a la contenida en las letras b y c del artículo 57 del vigente Estatuto. En la medida en que esta previsión no se ha incorporado, el artículo 217.1.b es inconstitucional**" (Dict. Cit., fundamento XI).

Nada por tanto más alejado de la realidad de los hechos, nada de causas **perfectamente imaginables y comprensibles**; todo lo contrario, el legislador autonómico siguió y recogió las conclusiones del Consejo Consultivo y las

recomendaciones de los letrados que asistían a los legisladores, y, fruto de la enmienda coincidente de cuatro grupos parlamentarios, incorporó al texto de la Comisión del 29 de julio —que el Consejo reputaba inconstitucional— una nueva letra que sería la c) del texto aprobado por el pleno el 30 de septiembre que hemos citado antes y que, a juicio de esta representación, elimina cualquier sombra de inconstitucionalidad.

Nos da vergüenza ajena y pedimos nuevamente excusas al Tribunal, subrayar lo evidente en el rondó alegativo de respuesta. ¿Tanto sorprende a los recurrentes que ambas cámaras puedan tener una visión próxima y hermana, ante temas de tan alto interés común? ¿Tan poco se cree en la fuerza de la razón? ¿Tan extranjera será siempre la concordia; tan difícil la conllevancia? ¿Por qué habremos de recelar siempre y fomentar la confrontación, cuando tanto más nos enriquecería el diálogo y la cooperación? ¿Es que la animadversión impide comprender lo que se lee? ¿Tendremos que recordar, y pedimos excusas, que sólo ve quien tiene ojos para ver, que sólo oye quien tiene oídos para oír? ¿No será que el que prueba demasiado nada prueba? Es imposible que tan admirados y reputados juristas —lo escribimos con dolor, sin ápice de ironía—, como son algunos de los recurrentes, no recuerden la interpretación sistemática que aprendimos en los cursos primeros de derecho. Uno recuerda con nostalgia a aquel sabio maestro jurista, castellano viejo y un suyo machista, conecedor del derecho pero más de la vida, que ilustraba las lecciones sobre interpretación, con el apotegma, que por respeto al Tribunal no reproducimos, de hasta dónde había que *ver* el derecho. No acertamos a comprender las razones de semejante encono, ni adónde quiere llevarnos la obnubilación. Si sólo se leen los textos jurídicos desde opciones político-ideológicas apriorísticas, es lógico que para sus **observaciones complementarias** los recurrentes utilicen la redacción que más convenga a los propósitos impugnativos, con el pequeño, simple y vanal olvido de ignorar que el texto controvertido fue corregido, suprimido o modificado en su tramitación, y

que ahora predicán- aventadores del viento- la inconstitucionalidad de una norma en potencia, que no es ley.

- Artículo 223. 1.d).

Los recurrentes repiten, más moduladamente, los argumentos de la impugnación del artículo anterior, pero nuevamente los cocinan a su gusto. Mejor por tanto dejar hablar directamente al malinterpretado Consejo Consultivo: "*El artículo 218, referido al procedimiento abreviado, parece dar a las Cortes Generales la posibilidad de optar por un trámite de pura y simple ratificación, o bien por un trámite de negociación en el seno de una comisión mixta paritaria en el Congreso de los Diputados y, en su caso, en el Senado, una vez recibida la propuesta de reforma. Es ésta una solución arriesgada, ya que el voto de ratificación impide la negociación y, consecuentemente, impide a las Cortes Generales el examen detallado de la propuesta, la presentación de enmiendas y la consiguiente negociación. No obstante, entendemos que su constitucionalidad puede aceptarse por dos razones: en primer lugar, son las dos cámaras las que deciden, de acuerdo con sus reglamentos, la opción que consideren más adecuada; y además no debe excluirse la posibilidad de propuestas de reforma de pequeña importancia, para las que no sería necesaria la implementación de un trámite tan complejo como el regulado por las letras d y f de este artículo 218.1. Así interpretado, el artículo 218.1, en su letra d, es constitucional.* (Dict. Cit., fundamento XI)

En este supuesto los recurrentes sufren, una vez más, una grave obnubilación: confunden la necesaria garantía del respeto a las minorías en los procedimientos parlamentarios, con constitucionalidad. No parece aberrante, y menos aún inconstitucional, que "**La propuesta de reforma pueda ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios**

respectivos “, como dice literalmente el art. 223.1.d) —perdón nuevamente al Tribunal, los subrayados y las negritas van destinados exclusivamente a la parte contraria, apresurada y nada atenta lectora. Será el reglamento de la cámara el que fije las condiciones y requisitos para tal ratificación y si fijara el mismo quórum que se exige para la aprobación de las leyes orgánicas, no parece sea una exigencia irrazonable e infundada; también puede imponer, evidentemente, mayorías más amplias u otros requisitos que faciliten el consenso y la corresponsabilización. De hecho, si se nos tolera una breve incursión en los procedimientos parlamentarios sin rozar la autonomía reglamentaria de las cámaras, se trataría de un procedimiento homólogo al de lectura única, que tampoco prevé la presentación de enmiendas, aplicado al supuesto estatutario. La propuesta de reforma estatutaria no se basaría en la simplicidad de la formulación, sino en el origen —coincidencia con las tesis de la cámara proponente— y la naturaleza de la propuesta —afectar a materias de competencia exclusiva de la Generalidad o a la organización de sus instituciones propias y de autogobierno. Por lo demás, nada obstaría tampoco a que, si el reglamento de cada cámara así lo estableciera, la limitación reglada de los derechos de las minorías requiriese el apoyo, o el consentimiento explícito, de una mayoría superior a la absoluta. La garantía del procedimiento ha de estar, sin embargo, y como no podía ser menos, en el Reglamento de la Cámara, y a él remite el artículo impugnado como hemos citado y subrayado; la previsión estatutaria *per se* no es ni inconstitucional ni antiparlamentaria, todo lo contrario; so pena de que se acuse a la mayoría de no someterse a los dictados de la minoría. Permítasenos recordar que *the majority shall have his ways, and the minority his says*. Diversos son los procedimientos parlamentarios para cuya tramitación o aprobación bastan las mayorías absolutas; no olvidemos que en general las leyes se aprueban por mayoría simple y no por mayorías reforzadas; es ocioso recordar los *admonitums* del Tribunal Constitucional sobre establecer una exigencia de mayorías reforzadas, que deben ceder, cuando no tengan fundamento y razón suficiente, frente a la

mayoría simple, que es la opción constitucional preferencial, (como simple *obiter dicta*, basta referenciar las SSTC núms. 146/1993, 76/1994, 127/1994, 225/1998, 227/2003, 124/2003, 155/2005).

Ocioso es recordar que, tanto la mera ratificación como la enmienda son las dos formas o modalidades que puede adoptar la aprobación por las Cortes que exige el art. 147.3 de la Constitución; la remisión que efectúa a los Estatutos de Autonomía para establecer sus procedimientos de reforma, respetando determinadas condiciones, avala tanto la ratificación como la enmienda, siempre que se exprese mediante una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales.

Por lo demás, no seamos llevados a engaño, que una propuesta de reforma estatutaria no obtenga el apoyo del primer grupo de la oposición del parlamento español, que tampoco vea acogida sus tesis por la mayoría de la opinión pública, resulta un gravísimo problema y una muy peligrosa confrontación política; sin embargo no puede abordarlo, ni debe resolverlo, la justicia constitucional.

- Artículo 222.1.d) y artículo 223.1. i)

El recurso hace una lectura errónea del art. 222.1.d), sin embargo el silencio sobre la autorización del referéndum por el Estado no implica que esta autorización no haya de darse; simplemente, no reitera lo que ya establece el art. 149.1.32 de la Constitución. El art. 222.1.d) del Estatuto dice que *“Una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat **debe** someterla a referéndum”*, cosa que obviamente hará siguiendo las prescripciones constitucionales al respecto, en especial, la necesaria autorización del Estado (art. 149.1.32 CE).

No negamos una redacción deficiente según la técnica legislativa del art. 222.1.d), con excesivos sobreentendidos reprobables que, sin embargo, no exige declarar su inconstitucionalidad sino interpretarlo desde una lectura sistemática y armónica que lleve a concluir que quiere decir lo mismo que el 223.1.i). La lógica del art. 222, pensado como ya hemos señalado para los supuestos en que la reforma de los Títulos no afectan a las relaciones con el Estado, permite colegir que quizás las Cortes Generales no deseen abrir el procedimiento consociativo y se limiten a ratificar la propuesta mediante la aprobación de una ley orgánica; es la tal ley orgánica la que deberá incluir *ope constitutione* la autorización del Estado para que la Generalidad convoque el referéndum decisorio de los ciudadanos; también podría entenderse que, en tal supuesto, posiblemente muy poco frecuente, la preceptiva autorización del Estado para que la Generalidad convocase el referéndum decisorio de los ciudadanos y exceptuase de la convocatoria real a propuesta del Presidente del Gobierno de la Nación, la concede *per se* el Estatuto vigente, ley del Estado y no del parlamento catalán, como nos hemos cansado de reiterar.

Por su parte, el vigente artículo 223.1.i) coincide literalmente con el 56.3 del Estatuto derogado de 1979, LO 4/79.

Si las Cortes aprueban la reforma, la convocatoria de referéndum es obligatoria, constituye un acto debido; es impensable que las Cortes aprueben una reforma del estatuto y se niegue después la convocatoria de referéndum para culminar el proceso de aprobación. Por tanto, es lógico y coherente que la aprobación de la ley orgánica de reforma incluya la autorización para convocar el referéndum; ciertamente, sería posible autorizarlo en un acto separado, pero parece más razonable e integrativo hacerlo en el mismo, como expresión de la continuidad del proceso de reforma en el que las Cortes Generales, que representan la nación entera, ceden la palabra al pueblo de Cataluña, que comparte la soberanía con ellas en la configuración del sistema autonómico de

la Generalidad. Defendemos la constitucionalidad de la regulación de las letras d) e i) de los arts 222 y 223.1 porque la Constitución no establece que el Monarca deba convocar necesariamente todos los referéndum. El art. 62.c) de la Carta Magna dice que corresponde al Rey “*convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución*”; por consiguiente la reserva directa de la facultad de convocar sólo es exigible en los casos en que la Constitución lo prevea expresamente, como sucede en el referéndum a que se refiere el art. 92; si el 62.c regulase una facultad general del Monarca que abarcase todos los referéndums, no tendría sentido reiterarlo en el art. 92.

Si del art. 62.c) CE se dedujera una reserva absoluta al Rey de la convocatoria de todos los procesos de referéndum, la reserva también abarcaría los de ámbito municipal, algo absurdo y extemporáneo, que ni la Ley Orgánica 2/1980, ni la legislación de régimen local han contemplado. La convocatoria debe expedirla el máximo representante del Estado en el territorio donde se formula la consulta; si el ámbito es estatal, el Rey; si es local, el Alcalde. La misma lógica lleva a concluir que un referéndum que debe 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 es decir, al Presidente de la Comunidad Autónoma, art. 152 de la Constitución.

Fue la LO 2/1980, de regulación de las diversas modalidades de referéndum, la que atribuyó con carácter universal al Monarca la facultad de convocarlos, no derivada ni exigida directamente por la Constitución, que por tanto puede ser excepcionada por el Estatuto en cuanto a la convocatoria de los referéndums estatutarios se refiere. Sin embargo, tanto el art. 56.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 que, establecía que la convocatoria del referéndum para aprobar su reforma correspondía a la Generalidad de Cataluña, y que no podía ser modificado por la Ley Orgánica 2/1980, cuanto el

art. 56.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que estableció que la convocatoria del referéndum para la reforma de su Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma, excepcionaron para las Comunidades respectivas las previsiones de la ley orgánica 2/1980 . Eso mismo es lo que hace el vigente Estatuto.

Ese conjunto de circunstancias revela claramente que la reserva que la Constitución Española formula a favor de la Ley Orgánica para regular el “procedimiento” referéndum ha sido entendido hasta hoy de forma sistemática e integrada con el reenvío que también hace la Constitución a los Estatutos de Autonomía para regular el procedimiento de su reforma y, más específicamente, a los Estatutos cuya reforma requiere la celebración de un referéndum entre los ciudadanos de su territorio. No hace falta insistir, porque ya nos hemos referido a ello en otras partes de estas alegaciones: la especificidad de los Estatutos regulados por los artículos 151 y 152 de la Carta Magna; la relación del Estatuto con las leyes orgánicas específicas y temáticas constituyen 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, — de tan intenso contenido democrático y participativo, el más cercano al referéndum constituyente de la nación entera para el pueblo estatuyente,— pueden incluirse en el Estatuto, norma especial respecto al referéndum estatutario que desplaza la norma general de la LO 2/1980 y excepciona de la autorización del Gobierno de la Nación, siempre que la imprescindible autorización acompañe expresamente el acto de aprobación de la ley orgánica del Estatuto por las Cortes Generales, o lo autorice la misma ley. Por lo demás, como sucede con la promulgación de las leyes, que corresponde al Presidente de la Generalidad en nombre del Rey según el art. 65 del Estatuto vigente, si la Carta Magna se lee con mentalidad integrativa y autonomista, no hay obstáculo constitucional para entender que las Cortes Generales cuando autorizan a la Generalidad la convocatoria del

referéndum sobre el Estatuto lo encomiendan a la Presidencia de la Generalidad que, como reza el artículo 67.1., "[...] *tiene la representación ordinaria del Estado en Cataluña*".

Séanos permitido terminar este bloque de alegaciones en defensa de la constitucionalidad de la **Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**, extractando las palabras con que abría su intervención en el pleno del Senado español que había de aprobarlo un senador, catedrático de derecho constitucional y maestro, que expresan infinitamente mejor, a pesar de las dolientes apuntaciones perpetradas, el fondo y el trasfondo de lo que torpemente se ha argumentado: "*Durante más de un siglo el catalanismo político ha sido en España un factor capital de renovación, de modernización, de iniciativa, de libertad (...). Desde la derecha a la izquierda, desde la derecha de raíz foralista o democrática al centro liberal y a las izquierdas socialistas, en todas estas corrientes late un mismo sentido de unión en libertad que a menudo se ha definido —yo así lo hago— como federalismo. Muchos de nosotros creemos, junto con Raventós — con el que tanto me unía—, que el federalismo se entiende como la unión en la diversidad y que es la mejor vía para la convivencia, porque exige siempre diálogo y búsqueda de acuerdos. ¿No es este en el fondo el tradicional pactismo catalán, anterior incluso a la edad contemporánea? A efectos del debate, sería bueno hacer memoria de dos episodios de la historia de esta tradición, pues pueden ofrecer a todos motivos de reflexión.*

El primer episodio fue protagonizado por Cambó entre 1918 y 1919, y terminó con una frustración. Nunca hasta entonces Cataluña había estado tan cerca de su autonomía como al finalizar la guerra europea. Un proyecto de estatuto había sido entregado al Gobierno con el apoyo de todos los sectores políticos catalanes, pero el proyecto naufragó porque, para no provocar la división de los partidos catalanistas, Cambó radicalizó sus posiciones y se negó a participar en la comisión extraparlamentaria de Romanones, lo que provocó el fracaso del

proceso, y con ello la Restauración siguió descendiendo un peldaño más en su imparable decadencia. Durante toda su vida lamentaría el líder regionalista su decisión.

Las enseñanzas de este hecho fueron recogidas en 1932 por Macià. El ex presidente de la Generalitat fue un hombre de izquierdas en sentido amplio, con un proyecto de estatuto que había sido plebiscitado por el pueblo catalán, sensiblemente alterado por las Cortes en el curso de su debate, y que solo salió adelante gracias al sentido de Estado de Azaña. Macià no comparó el nuevo marco jurídico aprobado por las Cortes, es decir, el históricamente posible, con sus aspiraciones e ideales, que mantuvo, o con la propuesta inicial, sino que valoró las grandes e innegables ventajas que comportaba el nuevo texto para la sociedad catalana, y acertó. Esto significó un hecho histórico, no solo porque fue un acuerdo que acercaba posiciones dispares de regionalistas y republicanos sobre autonomía y federalismo, sino porque dio paso a un modelo para toda España que acabaría inspirando la Constitución actual. Y veinticinco años después de la autonomía de Cataluña, la España plural, la España que se reconoce a sí misma con toda su pluralidad, la que le da su sentido más hondo y permanente, da un paso adelante, quiere dar un paso adelante. El patriotismo, como decía Azaña en su defensa de la autonomía de Cataluña, no es un código de doctrina, el patriotismo es una disposición del ánimo que nos impulsa, como quien cumple un deber, a sacrificarnos en aras del bien común, pero ningún problema político tiene escrita su solución en el código del patriotismo.

(...)El Estatuto de Autonomía es un pacto, un acuerdo. Cataluña hace una propuesta, se debate en las Cortes, se llega a un acuerdo entre Cataluña y España y eso se convierte en ley, en una ley singular porque es una ley orgánica, pero es una ley orgánica paccionada, que exige el acuerdo de dos voluntades: la del Estado, a través de las Cortes Generales, y la del pueblo de Cataluña. (...)

Es de justicia reconocer que el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña ha tenido en este cuarto de siglo una existencia realmente positiva. Ha presidido el período más largo y fecundo de la vida política catalana y el período más largo de crecimiento, bienestar y libertad para nuestros ciudadanos. En estos momentos vamos a entrar en una nueva fase de actualización de la autonomía catalana, pues debe adecuarse a los nuevos tiempos. Así nos lo ha propuesto su Parlamento, y lo ha hecho porque durante estos veinticinco años, especialmente en los diez últimos, han pasado muchas cosas, algunas de las cuales deben tener una traslación directa en un texto legal. Por ejemplo, el ingreso de España en la Unión Europea y el crecimiento de la globalización ¿o creen que esto no tiene importancia en el reparto de competencias? Por ejemplo, el aumento de la interdependencia, no solo en Europa y en el mundo, sino también en España. ¿No creen que esto debe regularizarse? El aumento de la sociedad de la información, el crecimiento de un tipo de sociedad distinta y la creación de la sociedad red. Por tanto, el cambio de estructura del poder, la concepción relacional del poder se impone hoy sobre la concepción sustantiva. Cada vez es más difícil decir que el poder es un saco al que uno se puede agarrar o un trono donde uno puede sentarse, como decía Hobbes, más aun si es un tipo de poder relacional. Eso ha aumentado las migraciones, ha aumentado la importancia de las identidades de todo tipo frente a la seguridad de decisiones lejanas, y, en la medida en que sea necesario, las leyes deben reflejarlo.

El acuerdo sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña que se somete ahora a la consideración del Senado establece la autonomía más actualizada y sobre todo más amplia que haya alcanzado nunca Cataluña en los últimos siglos. Se trata de un magnífico acuerdo para Cataluña que es bueno también para España. He de decirlo en voz alta y quizá con rotundidad: nunca Cataluña había dispuesto de un nivel tan elevado de competencias como el previsto en este Estatuto. Nunca había dispuesto de unos recursos tan importantes como

los de este Estatuto; nunca, de un reconocimiento tan firme de su identidad y de sus símbolos nacionales como en este Estatuto; nunca, de unos derechos y un autogobierno tan amplios; y quizá tampoco nunca se había manifestado en España, con tanto vigor y capacidad de resistencia, una opinión tan dispuesta a aceptar la actualización y la reafirmación del marco de convivencia plural en el seno de la Constitución.

(...) el Estatuto que debatimos es constitucional. No se trata de una reforma constitucional encubierta, como si la Constitución, que es la norma que exige un procedimiento rígido de reforma, pudiera ser reformada de tapadillo. Desearía que lo creyeran, pero si no lo creen el Tribunal Constitucional debe decidir. Nosotros queremos una ley constitucional vigente porque queremos resolver con instrumentos adecuados los problemas que hoy tiene Cataluña, y creemos que esto facilita que España pueda resolver sus problemas con mejores instrumentos y, por tanto, debe ser constitucional.

(...) No romperemos España. Haremos la España que queremos, que es una España constitucional, abierta, donde todos los pueblos de España puedan sentirse libres en su interior. Ustedes saben que con este Estatuto podrían gobernar y nada les impediría realizar su programa. Ustedes lo saben. Y ustedes saben también que Cataluña siempre ha querido abrir rutas de libertad para España y va a seguir haciéndolo. (...)

Los sistemas políticos se mantienen fuertes cuando hay lealtad institucional y respeto a la ley y confianza de los unos en los otros, y las sociedades también se mantienen fuertes cuando existen y no se rompen aquellos lazos sutiles e invisibles de los que nos hablaba Tocqueville, y que más allá de las leyes se asientan en las voluntades, los afectos y los prejuicios —si quieren los juicios previos— entre las personas (...).

Por todo lo expuesto, de ese Tribunal,

SOLICITA

Que, teniendo por presentado en tiempo y forma el presente escrito y por evacuado el trámite conferido, se sirva estimar alegaciones formuladas y, en sus méritos, dictar sentencia por la que se desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y, en su representación y defensa por el Comisionado don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, contra los artículos 2.4; 3.1; 5; 6.1, 2, 3 y 5; 7; 8; 11; 15; 20; 21.1 y 2; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41.5; 50.4 y 5; 52; 71.1 y 6; 76.1, 2 y 4; 78.1; 80.1 y 3; 82; 83.1; 84.2 y 3; 86.5; 90; 91; 95.1, 2, 4, 5 y 6; 96.1, 2, 3 y 4; 97; 98.1 y 2; 99.1; 101.1 y 2; 102; 103; 105; 106; 107; 110; 111; 112; 114.5; 115; 117.1.a) y b), 2, 3, 4 y 5; 118.1; 118.1b); 118.2; 118.2.b); 118.3; 120; 121.1; 121.2.a); 122; 123; 125; 126.2; 127.1, 2 y 3; 128.1.a), y d); 128.3; 129; 131; 132.1; 133; 134.2; 135; 136.a) y b); 138; 139.1; 140.2, 3, 4, 5 y 6; 140.7.a), b), c) y d); 141.2; 142.2; 144.5; 146.1.a) y b); 147.1.a), b) y c); 148.2; 149.2 y 3; 150; 151; 152; 154.2; 155.1.b); 157; 158.3; 160.1, a), b), c) y d) y .3; 161; 162.1, 2 y 3; 163.c); 166.1.a); 166.2 y 3; 169.2 y 3; 170.1.d) e i) y .2; 171.c), apartado segundo; 172; 173; 174.3; 176.2 y 3; 180; 182.1, 2 y 3; 183; 184; 185.1; 186, 1, 2, 3 y 4; 187, 1, 2 y 3; 188; 189.2 y 3; 191.1; 195; 198; 199; 200 in fine; 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205 primer párrafo; 206.3 y 5; 210; 218.2 y 5; 219.2 y 4; 222.1.b); 222.1.d); 223.1.d); 223.1.i); disposición adicional segunda; disposición adicional tercera; disposición adicional cuarta; disposición adicional sexta; disposición adicional séptima; último párrafo; disposición adicional octava; disposición adicional novena;

disposición adicional décima; disposición adicional decimotercera; disposición final primera, núm. 1; disposición final segunda y disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Barcelona para Madrid, a 13 de noviembre de 2006

Imma Folchi i Bonafonte
Letrada Secretaria General

Ismael E. Pitarch
Letrado Mayor

Xavier Muro i Bas
Letrado

Pere Sol i Ordís
Letrado

Francesc Pau i Vall
Letrado

Anna Casas i Gregorio
Letrada

Joan Vintró i Castells
Letrado