



RI nº 8045/2006

Recurrentes, Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso

## **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO**

El Abogado del Estado, en el recurso de inconstitucionalidad nº 8045/2006 contra determinados preceptos de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, DICE:

Que se persona en nombre del Gobierno de la Nación y consigna las siguientes

### **ALEGACIONES**

#### **INTRODUCCIÓN**

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por Ley Orgánica (LO) 6/2006, de 19 de julio, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad se enmarca en un nuevo ciclo de reformas estatutarias. Hasta ahora se habían sucedido dos períodos de construcción o de reformas estatutario-autonómicas tras la promulgación de la Constitución de 1978.

El *primero*, precedido de un periodo preautonómico, nació con la propia Constitución, continuó con los llamados Pactos Autonómicos de 1981 y terminó con la aprobación del último de los Estatutos de Autonomía en 1983, dejando a un lado el caso de las Ciudades Autónomas que vieron consagrado su especial estatus en 1995.

Asentado el modelo autonómico y ajustados sus perfiles gracias a la labor de este Tribunal Constitucional, se abrió un *segundo período* con los denominados Pactos Autonómicos de 1992,



caracterizado por una clara profundización del ámbito competencial de muchas Comunidades Autónomas y por la aprobación de múltiples reformas de Estatutos de Autonomía hasta el año 1999 (Principado de Asturias: Estatuto modificado por Leyes Orgánicas, LLOO, 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero; Cantabria: Estatuto modificado por LO 11/1998, de 30 de diciembre; La Rioja: Estatuto modificado por LLOO 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero; Región de Murcia: Estatuto modificado por LLOO 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio; Comunidad Valenciana: Estatuto modificado por LLOO 4/1991, de 13 de marzo, y 5/1994, de 24 de marzo; Aragón: Estatuto modificado por LO 5/1996, de 30 de diciembre; Castilla-La Mancha: Estatuto modificado por LLOO 7/1994, de 24 de marzo, y 3/1997, de 3 de julio; Canarias: Estatuto modificado por LO 4/1996, de 30 de diciembre; Extremadura: Estatuto modificado por LO 12/1999, de 6 de mayo; Illes Balears: Estatuto modificado por LLOO 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero; Madrid: Estatuto modificado por LLOO 19/1994, de 24 de marzo y 5/1998, de 7 de julio; Castilla y León: Estatuto modificado por LO 4/1999, de 8 de enero).

Pues bien, asistimos ahora a un *tercer período* o ciclo de reformas estatutarias que se caracteriza, entre otros rasgos, por una mayor pretensión de autogobierno autonómico, con la correlativa mejora de la financiación de las Comunidades –dada la conexión que desde el principio constató este Tribunal entre autonomía y financiación-, y una mayor aproximación de las Administraciones Públicas y de la Administración de Justicia a los ciudadanos. Este tercer período se ha abierto con la reforma del Estatuto valenciano y va a afectar, previsiblemente, a todos los Estatutos autonómicos. Debe hacerse notar que los procesos de reforma en marcha o ya culminadas reflejan, con toda claridad, la triple caracterización que antes se ha subrayado.

La reforma del Estatuto de Cataluña que nos ocupa no difiere mucho de la fase de aprobación del inicial Estatuto catalán. Recordemos que éste se aprueba en 1979, y que ya contenía preceptos sobre justicia (artículos 20-23, este último consideraba mérito preferente para el acceso a plazas de magistrado en Cataluña la especialización en Derecho catalán) y sobre financiación (arts. 43 y ss), sin que todavía existiese ni Ley Orgánica del Poder Judicial ni la prevista en el artículo 157.3 CE. Nadie cuestionó entonces la constitucionalidad de tales previsiones estatutarias. Tampoco hoy



parece que existan razones para adoptar una distinta posición procesal frente a la actual reforma estatutaria.

## **PRIMERA. FUNCIÓN CONSTITUCIONAL, CONTENIDO Y FUERZA PASIVA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

La presente alegación responde a la introducción y primer motivo de inconstitucionalidad del recurso, pp. 10-35 del escrito contrario. En estas páginas, los recurrentes razonan sobre la función asignada por la Constitución a los Estatutos de Autonomía y, especialmente, al contenido constitucionalmente lícito de estas singulares normas infraconstitucionales. En todo este escrito la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, en adelante se designará como **EAC 2006**.

1. Estatutos y Constituciones de los miembros de un Estado federal: notas comparativas. Subordinación jerárquica de los Estatutos respecto a la Constitución Española. Para dar apropiada respuesta a estas cuestiones procede, ante todo, exponer lo que no son los Estatutos de Autonomía, esto es, ‘delimitar negativamente’ su concepto constitucional.

Comenzaremos así señalando las evidentes diferencias entre los Estatutos de Autonomía y las Constituciones de los Estados miembros de una federación, a la vista de que el recurso sostiene que el EAC 2006 viene a ser un inconstitucional remedo de las segundas. Pero, en realidad, la creación, posición, función y régimen de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento constitucional español no se acerca, ni de lejos, a la propia de las Constituciones de los *Gliedstaaten* en las uniones federales clásicas. Ahora bien, esta negación es perfectamente conciliable con aceptar que se pueda dar a un Estatuto –dentro de ciertos límites constitucionales, claro está- una apariencia o empaque que recuerde los de las Constituciones de los miembros de una federación, con tal de que – por descontado- esa opción relativa a la forma y redacción del documento estatutario se mantenga dentro de los terrenos del arte o técnica legislativas, o, si se quiere, de la presentación externa,



irrelevante como tal para el juicio de constitucionalidad (SSTC, por todas, 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2, 9/2001, de 18 de enero, FJ 17, 37/2002, de 14 de febrero, FJ 6, 168/2004, de 6 de octubre, FJ 10, 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7, y 178/2006, de 6 de junio, FJ 4). Lo que importará entonces es determinar si, dejando aparte esa configuración formal, el Estatuto se extralimita en su función y contenido constitucionales lícitos o, incluso, si viola las competencias constitucionales del Estado. Pero en nuestro caso a esta última cuestión no se puede responder *a priori* y en abstracto, sino sólo al examinar detenidamente preceptos concretos del EAC 2006, y especialmente algunas partes de su título I, que suscita especial reparo a los recurrentes, a juzgar por lo que se lee en, por ejemplo, las pp. 17 y 54 y ss.

El llamado comúnmente *Estado de las Autonomías* es, sin duda, un Estado compuesto con rasgos federales, especialmente por lo que hace a la extensión y alcance de las competencias autonómicas, que ciertamente resisten la comparación con las de los Estados miembros de federaciones (los *Gliedstaaten* en la terminología usual en Alemania). Pero el Estado de las Autonomías no es un Estado federal en sentido genuino, por muchos rasgos federales que en él se destaquen. No satisface algunas de las notas clásicas del Estado federal, como la garantía de la coparticipación decisoria de los Estados miembros en las reformas de la Constitución federal, ni, sobre todo, las Comunidades Autónomas pueden calificarse de ‘*Estados*’ en el sentido secundario con que este concepto se aplica a los miembros de la federación, ni tampoco pueden considerarse ‘*soberanas*’, ni siquiera en el sentido menor en que aplica este concepto a los cantones el art. 3 de la vigente “Constitución federal de la Confederación Helvética” de 18 de abril de 1999 (“*Los cantones son soberanos en los límites de la Constitución federal y ejercerán todos los derechos no transferidos a la Confederación*”). Baste recordar el *locus* clásico de la doctrina constitucional: el FJ 2 de la STC 4/1981, de 2 de febrero, reiterado por la STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3, en donde se lee: “Autonomía no es soberanía” (proyección sobre el poder tributario de esta máxima: STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3). “No cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, tal como ha destacado este Tribunal en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13).



Por otro lado, en los Estados federales clásicos, las partes preceden al todo federal histórica y, casi diríamos, lógicamente. Pero en España, las Comunidades Autónomas nacen a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía por parte de un Constituyente unitario (cfr. arts. 2 y 143.1 CE), y el mismo carácter unitario sigue ostentando el titular del poder de reforma (arts. 167 y 168 CE), dado que las Comunidades Autónomas –a través de sus Asambleas representativas- sólo tienen reconocida una facultad de iniciativa (art. 166 CE en relación con el art. 87.2 CE). En consecuencia, en una comparación seria y rigurosa, un Estatuto de Autonomía no puede considerarse ni igual ni análogo a la Constitución del Cantón de Vaud, a la Constitución de Baden-Württemberg o a la Constitución de Massachussets. La relación que media entre la Constitución federal y las Constituciones de los miembros supone la primacía de la primera sin que esto signifique subordinación jerárquica de las segundas. Pero si algo está claro en nuestro Derecho constitucional es que el Estatuto de Autonomía ha de conceptuarse, en cambio, norma infraconstitucional, **jerárquicamente** subordinada a la **única** Constitución Española, con arreglo a la interpretación que ésta haya recibido del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1, 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.a, 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2.B, 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3, 163/1994, de 26 de mayo, FJ 3, 178/1994, de 16 de junio, FJ 4, 171/1998, de 23 de julio, FJ 6, 173/1998, de 23 de julio, FJ 6, y 133/2006, de 27 de abril, FJ 2; ATC 85/2006, de 15 de marzo, FFJJ 2 y 7, último párrafo). El texto constitucional subraya enfáticamente la subordinación jerárquica de los Estatutos de Autonomía en diversos pasajes. Los dos principales se hallan en los apartados 1 y 2.d) del art. 147 CE. Los Estatutos cumplen su función de ser “la norma institucional básica” de cada Comunidad Autónoma “**dentro de los términos de la presente Constitución**” (art. 147.1 CE y SSTC 69/1982, de 23 de noviembre, FJ 1, y 85/1984, de 26 de julio, FJ 3). Y las competencias asumidas estatutariamente han de serlo “**dentro del marco establecido en la Constitución**” (art. 147.2.d CE). Como dijo la STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 6, hay una “directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución”.

Corolarios evidentes de la inferioridad **jerárquica** del Estatuto respecto a la –única– Constitución es, **primero**, que el contenido y la existencia misma del Estatuto quedan disponibles



para el poder constituyente constituido o poder de reforma constitucional, en procedimiento simple (art. 167 CE) o agravado (art. 168 CE), según el tipo de modificación o revisión que se pretenda; y, segundo, que la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía está sujeta al control de este Tribunal (arts. 161.1.a CE y 27.2.a LOTC), el cual deberá declarar inconstitucionales y nulos los preceptos estatutarios que no se ajusten a la Constitución, siempre y cuando se hayan agotado las posibilidades de acomodación a la norma suprema por vía interpretativa, porque en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya inconformidad constitucional “resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3, 89/2004, de 25 de mayo, FJ 8, 131/2006, de 27 de abril, FJ 2, y 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). Por supuesto, “el **único** parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución” (STC 99/1986, FJ 4).

Estas que se han expuesto son las razones capitales, en opinión del Abogado del Estado, para negar que un Estatuto de Autonomía pueda conceptuarse, ni siquiera aproximativamente, como una suerte Constitución cantonal o como Constitución de un *Land* alemán. Con ello queda delimitado negativamente su concepto.

2. Contenido constitucional posible de los Estatutos. Su rigidez, resistencia o fuerza formal pasiva: problemas. El art. 147.2 CE contiene una relación de materias que necesariamente deben incluirse en el Estatuto de Autonomía (denominación, territorio, organización y sede de las instituciones autónomas, competencias asumidas y bases para el traspaso de los servicios). Puede considerárselas como el *contenido necesario o mínimo* de un Estatuto (STC 99/1986, FJ 4; igualmente STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7). Su inclusión en el Estatuto es condición necesaria de su validez constitucional. Pero, asimismo, bastaría que el Estatuto satisficiera lo dispuesto en el art. 147.2 CE –sin abordar otras materias– para que esta suerte de *norma institucional mínima* cumpliera la función que la Constitución le encomienda.



Pero de que el art. 147.2 CE establezca un contenido estatutario necesario o mínimo no se sigue que esté constitucionalmente prohibido que los Estatutos traten otras materias. La propia Constitución contiene otras llamadas a los Estatutos que unas veces desbordan el contenido del art. 147.2 CE y otras lo precisan o lo pormenorizan. Así, los Estatutos son precisamente las normas constitucionalmente llamadas a establecer previsiones sobre la cooficialidad de “las demás lenguas españolas” (art. 3.2 CE); reconocer banderas y enseñas propias (art. 4.2 CE y STC 94/1985, de 29 de julio, FJ 6); regular la designación de los llamados senadores autonómicos (art. 69.5); prever los “supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales” (art. 145.2 CE); decidir la creación de policías autónomas (art. 149.1.29 CE); fijar “los supuestos y las formas de participación de aquéllas [las CCAA] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio” (art. 152.1 II CE); establecer “circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios” (art. 152.3 CE), y regular las fórmulas de colaboración y delegación “para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios” estatales (art. 156.2 CE). En relación con dos Comunidades, corresponde a los Estatutos fijar el marco para la actualización del régimen foral (disposición adicional 1ª CE). Incluso la disposición adicional 4ª CE permitía –excepcionalmente– que los Estatutos pudieran disponer el mantenimiento de las existentes Audiencias Territoriales, “distribuyendo las competencias entre ellas”.

Sin embargo, no es en absoluto evidente que la Constitución obligue a que los Estatutos limiten su contenido a lo enumerado por el art. 147.2 CE y en los otros preceptos constitucionales que hemos citado (recuérdese, en efecto, que el art. 147.1 CE enmarca a la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma “dentro de los términos de la presente Constitución”, aunque el significado de esta expresión diste de ser inequívoco). Desde luego no ha sido práctica legislativa seguida hasta ahora que los Estatutos se limiten a satisfacer el contenido mínimo del art. 147.2 CE y a atender las demás llamadas que a ellos hace la norma suprema. Por ello, a juicio de esta parte, el único precepto constitucional del que podría inferirse algún criterio sobre el contenido constitucional posible o lícito (“máximo”) de los Estatutos de Autonomía es el art. 147.1 CE que los califica de “norma



institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. Resultan especialmente significativos los dos adjetivos ‘institucional’ y ‘básica’ y el sintagma ‘de cada Comunidad Autónoma’. (i) El Estatuto es norma **básica**, entre otros significados posibles, porque es la *norma de cabecera* de cada ordenamiento autonómico y porque incumbe su desarrollo y ejecución a los poderes públicos **territoriales**, especialmente al legislador autonómico. El Estatuto es “norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma” (STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2.C). (ii) El Estatuto es norma **institucional** porque su función constitucional es la de ser *instrument of government* de la Comunidad Autónoma, norma, sobre todo, de organización y funcionamiento de “las instituciones autónomas propias”, por emplear la expresión del art. 147.2.c) CE. Sin duda, las expresiones “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, a la que el Estado reconoce y ampara como “parte integrante de su ordenamiento jurídico” se inspiran en el art. 11 IV de la Constitución de la República Española de 1931, en el cual –con tenor mucho más preciso que el del art. 147.1 CE- podía leerse que, una vez aprobado, el Estatuto sería “la ley básica **de la organización político-administrativa** de la región autónoma y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”. El carácter esencialmente institucional-orgánico de los Estatutos se desprende igualmente del rótulo del título VIII de la CE, *De la organización territorial del Estado*. La STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6, subraya esta función institucional-orgánica de los Estatutos, mientras que la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5, califica a los Estatutos de “**el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización**”. Y, en fin, (iii) el Estatuto lo es **de cada Comunidad Autónoma**, con lo cual se significa su proyección territorial, sin perjuicio de que, por excepción, las competencias autonómicas puedan producir consecuencias de hecho o efectos extraterritoriales (SSTC, por todas, 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1, 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, 126/2002, de 23 de mayo, FJ 9, 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11, y 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 3; cfr art. 115.1 EAC 2006). La territorialidad del Estatuto claramente implica que esta peculiar norma no puede contener preceptos que limiten, vinculen, restrinjan o condicionen las competencias de otras Comunidades Autónomas, ni tampoco –por supuesto- las competencias que el art. 149.1 CE reserva exclusivamente al Estado las cuales, por determinación constitucional, deben ejercerse en un espacio territorial más extenso (toda





España), afectando con ello a territorios (españoles), ciudadanos (españoles) e intereses ajenos a la Comunidad Autónoma organizada mediante el Estatuto de que se trate.

El problema de qué puede y qué no puede contenerse lícitamente en un Estatuto de Autonomía queda estrechamente ligado con su especial rigidez, resistencia o fuerza pasiva, en virtud de la cual –salvo caso de reforma constitucional– sólo mediante una reforma estatutaria formalmente calificada como tal que haya seguido todos y cada uno de los pasos procedimentales previstos en el propio Estatuto, puede éste ser eficazmente modificado. De aquí podría inferirse la tesis de que la garantía de la rigidez estatutaria sólo la otorga la Constitución respecto a las materias del art. 147.2 CE y las demás mencionadas en el propio texto fundamental (arts 3.2, 4.2, etc) o, yendo un poco más allá, a materias razonablemente relacionadas con las anteriores.

A juicio de esta parte, no existe en el EAC 2006 ningún precepto que desborde el contenido natural de un Estatuto de Autonomía, como veremos a lo largo de estas alegaciones. En cualquier caso, si este Tribunal llegara a apreciar que el EAC 2006 en algún punto sobrepasa el contenido constitucionalmente admisible, la consecuencia jurídica nunca podría ser la nulidad de tales preceptos, como pasamos a justificar.

En efecto, el precepto estatutario que se estimara desborda el contenido máximo de los Estatutos de Autonomía, sólo gozaría de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica (si se tratara de materias reservadas a este tipo de ley) o de la ley ordinaria (en los demás supuestos). En todo caso, para privar a cualquier precepto estatutario de esa específica rigidez o fuerza pasiva será necesario un pronunciamiento del propio Estatuto o de una sentencia constitucional, como ocurre con las leyes orgánicas, forma que -al fin y a la postre- reviste el Estatuto (art. 147.3 CE).

En este sentido, recuérdese lo establecido en la disposición adicional 7ª EAC 2006 -tributaria de la disposición adicional 6ª.2 del Estatuto de 1979, sobre cuyo tenor se pronuncia el FJ 4 de la STC 181/1988, de 13 de octubre-, que, a nuestro criterio, apoya la propuesta interpretativa que



esbozamos, dado que es el propio Estatuto el que priva de rigidez a un precepto formalmente recogido en la norma estatutaria.

Como se recordará, la célebre STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 –reiterada en la STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3- dejó dicho que “si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 CE) también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias”; pero la consecuencia de que la ley orgánica incluya materias ajenas a las que la Constitución le reserva – aunque conexas a ella- no es la nulidad, sino la pérdida de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica y su modificabilidad –en estos puntos–por la ley ordinaria (estatal o autonómica), siempre y cuando así lo permita expresamente la propia ley orgánica o así lo declare el Tribunal Constitucional por sentencia.

Son tres las capitales afirmaciones de esta sentencia sobre la inclusión en una ley orgánica de materias conexas ajenas a las a ella reservadas: (1) la regulación de las materias conexas (aunque ajenas a la reserva), *lege silente*, queda revestida de la fuerza pasiva propia de las leyes orgánicas y para su modificación o derogación ha de aplicarse el art. 81.2 CE; (2) la propia ley orgánica puede excluir expresamente la aplicabilidad del art. 81.2 CE respecto a las materias conexas, de manera que su regulación pueda ser modificada o derogada por ley ordinaria estatal o autonómica; y (3) cabe por último que, en un recurso de inconstitucionalidad (normalmente contra la propia ley orgánica, pero acaso también contra la ley ordinaria a la que se reproche la violación del art. 81.2 CE por haber introducido una modificación de la materia conexa regulada en la ley orgánica), el Tribunal Constitucional –por sentencia– pueda privar de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica a las materias ajenas a su genuina reserva que ésta regule.

Son pocos los pasajes de la jurisprudencia constitucional que han abordado el problema del contenido constitucionalmente lícito o posible de los Estatutos. Quizás la más interesante sea la ya citada STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2.B:



“Las disposiciones del Estatuto de Autonomía tienen **un ámbito, delimitado por la reserva material del Estatuto, respecto al cual no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el art. 147.3 CE y en el propio Estatuto**, ni la remisión a normas de rango infraestatutario. Sin embargo, **las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito, pese a que tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados**, sí pueden atribuir, en todo o en parte, la **determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico**”.

El pasaje en cursiva negrita y subrayado es un claro *obiter dictum*. Pero permite afirmar (i) que en esa sentencia el Tribunal aceptó que el Estatuto regule materias ajenas a las que estrictamente le *reserva* la norma fundamental, entendiendo a estos efectos por ‘*reserva de Estatuto*’ aquel conjunto de materias que la Constitución obliga o invita expresamente a regular en él; y (ii) que, en principio, la rigidez estatutaria cubre las materias ajenas a la reserva (que no se determinan con precisión en el pasaje antes citado de la STC 225/1998), sin perjuicio de que, matizamos ahora, el propio Estatuto pueda privarles de tal rigidez o pueda hacerlo el Tribunal Constitucional, de manera que la regulación de tales *materias extralimitadas* podría ser modificada o derogada por la fuente estatal o autonómica constitucionalmente competente (ley orgánica o ley ordinaria). De este modo, acaso se superarían las dificultades que, en relación con la “no intercambiabilidad” del Estatuto con otras leyes orgánicas u ordinarias, expone el recurso en las pp. 14 y ss, y se evitaría la declaración de nulidad por inconstitucionalidad, puesto que, como decía el FJ 5 de la STC 56/1990, ha de procurarse “dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno salvando la aparente contradicción existente entre Estatutos y Constitución, y buscando una interpretación de aquéllos conforme a la Constitución en una línea hermenéutica de carácter general y afirmada específicamente en relación con los Estatutos de manera reiterada por este Tribunal” (similantemente STC 62/1990, de 30 de marzo, FJ 4).

En cualquier caso, como ya anticipábamos, no nos parece que exista ningún precepto estatutario que desborde el contenido material de tal tipología normativa, como a continuación veremos al analizar el articulado del EAC 2006.



Pasando a otro punto suscitado en el recurso, no puede reconocerse solidez constitucional a la tesis contraria según la cual el Estatuto no puede “incorporar regulaciones de contenido reglamentario que *por su naturaleza* [cursiva nuestra] deben estar sometidas a una variación continua” (p. 15) o que suponen una “degradación del Estatuto como norma”, convirtiéndolo en un texto sin “prestancia técnica” (p. 20). Ya ha quedado dicho que este Tribunal no es juez de la mayor o menor “prestancia técnica” del Estatuto. En cualquier caso, la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro derecho reconocida por la parte contraria (SSTC, por todas, 5/1981, FJ 21.b, 73/2000, de 24 de marzo, FJ 15, 104/2000, de 13 de abril, FJ 9, y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7) y la libertad del legislador a la hora de elegir el grado de ‘densidad normativa’ con la que pretende regular un punto (SSTC, entre otras, 181/2000, de 29 de junio, FJ 19, 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3, y 195/2005, de 7 de julio, FJ 2) demuestran que el reproche de ‘reglamentismo’ no permite, por sí mismo, fundar una declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Es contradictorio afirmar que en nuestro derecho no existe reserva reglamentaria (p. 27 del recurso), y a seguido hablar de una “extensión” del EAC 2006 “hacia **dominios** que **deben** quedar disponibles para normas de inferior rango” (p. 28), expresión que, si algo denota, es proximidad al concepto técnico de reserva.

En las pp. 29 a 35 se intenta fundamentar la tesis de que el EAC 2006 sustituye de manera constitucionalmente ilegítima “habilitaciones constitucionales establecidas a favor de otras normas”. Se intenta una tipología de este supuesto vicio distinguiendo entre (i) los “mandatos al legislador estatal” contenidos en el EAC 2006, en los que indebidamente se anticipa el contenido de la regulación estatal; (ii) la elusión de la “función delimitadora de competencias que la Constitución encomienda, en relación con determinadas materias, a las leyes estatales” o la predeterminación estatutaria del contenido de tales leyes estatales; (iii) la incorporación al Estatuto de normas meramente interpretativas (arts. 110 y ss EAC 2006); y (iv) la “autoatribución de la competencia de la competencia”.

Esta tipología es más propia de un trabajo académico que de un escrito procesal impugnatorio. No tiene sentido debatir en abstracto estas categorías meramente clasificatorias, sino esperar al análisis



de los preceptos concretos citados como ejemplo para decidir entonces si, en efecto, el Estatuto efectúa alguna operación sobre fuentes estatales en sentido estricto que deba considerarse inconstitucional. En cambio, sí cabe contestar ahora al reproche de que *el EAC 2006 se 'autoatribuye' la "competencia de la competencia"*, punto 4.4, pp. 34 y 35. El escrito de recurso no cita un precepto concreto del EAC 2006 en el que se pueda verificar la existencia de tan inconstitucional intento, de modo que el recurso no levanta aquí la carga de alegar que le compete, colaborando así con la justicia del Tribunal y permitiendo al Abogado del Estado ejercer su derecho de defensa (por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2, 164/2001, de 11 de julio, FFJJ 3 y 18, 206/2001, de 22 de octubre, FJ 28, 96/2002, de 25 de abril, FJ 4, 48/2003, de 12 de marzo, FJ 3, 100/2005, de 19 de abril, FJ 3, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 19). Nos hallamos ante una simple reforma estatutaria, que como tal carece de "virtualidad modificativa de la Constitución que en todo caso subsistiría incólume", pues "el principio de jerarquía normativa impide que la Ley orgánica en que se plasma un Estatuto de Autonomía pueda derogar o modificar la Constitución" (ATC 85/2006, FFJJ 2 y 7). Si fuera verdad que el EAC 2006 se "autoatribuye la competencia de la competencia" nos encontraríamos ante un acto de soberanía incompatible con el art. 1.2 CE. Pero no es cierto, y la mejor prueba de lo gratuito de esta afirmación (al menos considerada como tesis jurídico-constitucional) son las referencias a la Constitución en diversos preceptos del EAC 2006, siendo especialmente significativas las de los arts. 1 y 2.4. La *competencia de la competencia* es atributo del Constituyente, incluso del Constituyente constituido: como pura posibilidad jurídica, el poder de reforma constitucional podría acometer una revisión total de la Constitución, que supusiera la abrogación del sistema de autonomías territoriales y, en consecuencia, de los Estatutos en que se concreta. No cabe mejor demostración de que el EAC 2006 no se 'autoatribuye' –sería sencillamente un absurdo jurídico- *la competencia de la competencia*.

## **SEGUNDA. EL PREÁMBULO DEL EAC 2006**

El recurso, pp. 36-44, impugna tres pasajes del preámbulo del EAC 2006, cuya inconstitucionalidad y nulidad suplica. Contiene una serie de argumentos generales con los que, contra la reiterada



doctrina constitucional (que no cita), pretende justificar la impugnación de los pasajes expositivos y luego dedica un comentario a cada uno.

Es constante y añeja la doctrina constitucional que niega que los preámbulos y exposiciones de motivos, carentes de valor normativo aunque puedan tenerlo interpretativo, gocen de aptitud para ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad. La CE, en efecto, describe el objeto del recurso de inconstitucionalidad con las palabras “disposiciones **normativas**” (art. 153.a CE), “**norma jurídica** con rango de ley” (art. 161.1.a CE) y “ley o **norma** con fuerza de ley” (art. 164.1 CE). La STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, ya afirmó que “en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa”. La STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 11.a), reiteró, respecto a un pasaje del preámbulo de la Ley impugnada, que “no cabe pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar, por tanto -en línea de lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981- que pueda dar lugar a una vulneración constitucional”. En la STC 150/1990, FJ 2, podemos leer:

[E]n la demanda de los Diputados [del Grupo Popular] se solicita incluso la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de determinados párrafos o apartados de la Exposición de Motivos de la Ley, pretensión esta que debe ser rechazada *a limine*, pues **los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad.**

Las mismas o similares palabras pueden encontrarse en las SSTC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4, y 116/1999, de 17 de junio, FJ 2 (“es doctrina **constante** de este Tribunal que las exposiciones de motivos carecen de valor normativo, por lo que no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad”).



Basta con ello para desestimar la impugnación de tres pasajes del preámbulo del EAC 2006, que, por lo expuesto, carecen de aptitud objetiva para ser recurridos en el presente proceso constitucional. Con todo, daremos respuesta a las alegaciones contrarias.

a. Argumentos contrarios en pro de la impugnabilidad de los preámbulos. Ninguna de las razones contrarias es persuasiva. El art. 88 CE ordena que los proyectos de ley se sometan al Congreso “acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos” (cfr igualmente, art. 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados, **RCD**). La propia redacción del art. 88 CE milita en contra de la tesis del recurso: la exposición de motivos y otros antecedentes *acompañan* al proyecto de ley, porque, no siendo propiamente texto normativo, sirven para entenderlo y justificarlo. El que deban *acompañar* al proyecto no confiere naturaleza normativa ni al preámbulo o exposición de motivos ni a los demás antecedentes, también igualmente inimpugnables ante este Tribunal.

Las exposiciones de motivos –alegan los recurrentes– pueden ser enmendadas en el trámite parlamentario (art. 114.2 RCD). Esta enmienda puede ser necesaria o conveniente tanto para ajustar el preámbulo a las variaciones del articulado como para mejorar su eficacia explicativa y justificativa. Pero de la posibilidad de enmendar un texto en el trámite parlamentario no se sigue que este goce valor normativo, ni que la mera posibilidad de enmendarlo le otorgue valor normativo como ley formal. También son susceptibles de enmienda las proposiciones no de ley (art. 194.2 RCD) y nadie sostendrá que esa circunstancia las convierte en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad. No hay, pues, correlación entre enmienda y el carácter normativo legal que la Constitución exige para ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.

No es admisible la hipótesis de la subsistencia de un preámbulo sin parte dispositiva por haber sido ésta declarada inconstitucional y nula. En tal hipótesis, el preámbulo no subsiste porque la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la parte dispositiva entraña automáticamente su irrelevancia jurídica: ya no existe texto normativo que explicar. El preámbulo y la parte dispositiva inconstitucional podrán, sin embargo, ser relevantes a otros efectos (políticos, históricos, etc).



No cabe descartar ciertamente que los preámbulos hagan uso de un lenguaje *prescriptivo*. Pero este uso pragmático no les confiere valor de norma jurídica con rango legal, que es lo que la Constitución y la LOTC exigen para ser idóneo objeto del recurso de inconstitucionalidad. Y es cierto, ya se ha dicho, que los preámbulos pueden gozar de valor interpretativo, como pueden tenerlo cualesquiera antecedentes prelegislativos, el derecho romano, el derecho histórico no vigente, las concepciones morales dominantes o el derecho comparado. No por ello son recurribles ante el Tribunal Constitucional antecedentes prelegislativos, algún pasaje del Digesto o alguna idea moral vigente en la sociedad.

Finalmente, el recurso reconoce que cada uno de los párrafos del preámbulo que se impugnan “tiene “proyecciones en el articulado del Estatuto”, es decir, en concretos preceptos, todos los cuales han sido recurridos. Los pasajes del preámbulo podrán, pues, aducirse a la hora de razonar la inconstitucionalidad de estos artículos o partes de artículos, pero –una vez más– no convierte a aquéllos en objeto idóneo del recurso de inconstitucionalidad.

b. Los derechos históricos. El primero de los fragmentos del preámbulo que se recurre es el que dice así:

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.

Este texto reconoce que el **único** fundamento **jurídico** del autogobierno catalán está en la Constitución, como no puede ser de otra manera. De ahí que la apelación política a los llamados derechos históricos del pueblo catalán necesariamente quede **jurídicamente** encuadrada en la Constitución (“en el marco de aquélla”).





Es cierto que los “territorios forales” a que se refiere la disposición adicional 1ª de la CE no comprenden a Cataluña (cfr, por ejemplo, SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2, y 140/1990, de 28 de septiembre, FJ 3). Pero de ello no cabe concluir que los preámbulos o el articulado de los Estatutos de otras Comunidades tengan prohibido el lenguaje de los “derechos históricos” (así, disposición adicional 3ª del Estatuto aragonés, y más recientemente preámbulo y art. 7.1 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto valenciano). La utilización de este lenguaje no permite, desde luego, rebasar los límites constitucionales de la autonomía. Al examinar el art. 5 EAC 2006 se añadirán algunas otras consideraciones.

c. Cataluña, nación y nacionalidad. El segundo de los pasajes del preámbulo combatidos es el que dice así:

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.

Para un examen adecuado a la finalidad de este litigio constitucional, conviene descomponer el fragmento en tres enunciados que se tratan por separado.

“*El Parlamento de Cataluña [...] ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación*”. Es una verdad de hecho. Podrá gustar más o menos, pero la propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña –con casi el 90% de los votos- en solemne sesión de 30 de septiembre de 2005 comenzaba su preámbulo con las palabras “La nación catalana”; contenía luego diez afirmaciones conclusivas, de las que la primera rezaba: “Cataluña es una nación”; y el art. 1.1 de la propuesta era del siguiente tenor: “Cataluña es una nación”. Cabrá discutir acaso la conveniencia u oportunidad política de que el preámbulo del EAC 2006 incluya este recordatorio de algo efectivamente ocurrido. Lo que no puede sostenerse es que sea contrario a la Constitución reflejar un hecho que efectivamente sucedió.



“*Recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña*”. A primera vista, este no es un enunciado fáctico, o al menos no lo es en el mismo sentido que el anterior. Sin duda podrán alegarse encuestas e investigaciones en que se recoja y estudie lo que los interrogados declaran o manifiestan sobre el sentimiento nacional catalán y la voluntad de preservarlo o vigorizarlo. Pero lo que recogen los estudios, encuestas e investigaciones no coincide necesariamente con el sentimiento y voluntad reales que pertenecen a la intimidad psíquica de cada cual, y sobre los que se puede decir verdad o mentir, sea sucumbiendo al conformismo ambiental, sea aparentando una disidencia mayor de la que se sostendría en una situación real. Por otro lado, el sentimiento nacional catalán o la identidad catalana se despliega políticamente de muchas maneras: puede conciliarse con el sentimiento nacional español (identidades no excluyentes) o puede construirse antagónicamente con él. Ahora bien, ha de notarse que el pasaje que ahora analizamos sólo afirma que **el Parlamento autonómico**, al proclamar la esencia nacional de Cataluña, recogió “el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña”. La acción de recoger (‘recogiendo’) tiene por sujeto al Parlamento de Cataluña. Con ello, en el fondo, este enunciado se aproxima al anterior ya glosado y, juntos, sólo significan que los parlamentarios, **en tanto que representantes políticos de los electores catalanes**, han votado muy mayoritariamente que Cataluña es una nación. Es innegable que desde 1977 la abrumadora mayoría de los electores catalanes han venido dando su voto en las elecciones de todo tipo a fuerzas políticas que en sus programas y en su práctica concuerdan en afirmar la *definición nacional* de Cataluña. Por lo tanto, tampoco se ve en qué puede contradecir a la Constitución el reflejar en el preámbulo que unos representantes políticos han expresado adecuadamente el sentimiento y voluntad de los ciudadanos que son sus comitentes.

“*La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad*”. Con este último enunciado se pretende descartar que la idea de “Cataluña como nación” se alce contra “la indisoluble unidad de la Nación española” en que la Constitución se fundamenta. La española ha sido claramente configurada en la Constitución como Nación política, puesto que el enunciado del art. 2 debe entenderse en estrechísima conexión con el art. 1.2 CE (“la soberanía **nacional** reside en el pueblo **español**”). Si no nos engañamos, la Constitución emplea

sólo **dos veces** la expresión “Nación española” (al comienzo del preámbulo y en el art. 2), y utiliza muy pocas veces el adjetivo *nacional* con el sentido de ‘español’ o ‘española’ en los arts. 1.2, 19, 144 y 148.1.13<sup>a</sup>. En el propio art. 2 CE conviven la Nación española con las llamadas *nacionalidades*, éstas últimas como sujetos, junto con las regiones, del derecho a la autonomía. Es la única ocasión, salvo error, en que la Constitución emplea el concepto *nacionalidad* con este sentido. El preámbulo y el art. 46 prefieren emplear el giro “pueblos de España”.

No puede entenderse contrario a la Norma suprema el propósito de dar encaje constitucional –como *nacionalidad*- a la que el Parlamento del territorio llamó *nación*. Tampoco se puede negar honradamente que el concepto constitucional de *nacionalidad* pueda servir para dar acogida a lo que una asamblea legislativa autonómica ha afirmado como sentimiento y voluntad de ser nación. Son dos puntos de vista que, por lo menos en el plano estrictamente jurídico, no tienen por qué ser conflictivos. Lo que en la **perspectiva interna** del territorio se califica como *nación* o *nacional* se subsume bajo el concepto constitucional de *nacionalidad* para hacer con ello patente que la conceptualización de Cataluña como nación no pretende menoscabar el significado de la proclamación de la española como **única** Nación constitucional (política). Por ello, si lo miramos en la perspectiva de la Constitución, Cataluña no es Nación en el sentido en que lo es España sino nacionalidad con derecho a la autonomía.

d. El derecho inalienable al autogobierno. Finalmente se pretende impugnar estas palabras del último párrafo del preámbulo: “En ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”. Este giro venía ya en el preámbulo del Estatuto de 18 de diciembre de 1979 en el que podía leerse:

“Por fidelidad a estos principios y para hacer realidad **el derecho inalienable de Cataluña al autogobierno**”. Nadie pareció escandalizarse entonces, ni durante los veinticinco años de vigencia del Estatuto de 1979.

---

<sup>1</sup> Injustamente se dice en la p. 40 del recurso que la Constitución de 1931 evitó “el concepto de nación española”. La Constitución republicana utiliza más veces el sustantivo *nación* y el adjetivo *nacional* aplicados a España que la vigente CE. Mientras que, por ejemplo, el Rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56.1 CE), el Presidente de la República en la Constitución de 1931 “es el Jefe del Estado y **personifica a la Nación**” (art. 67.1 Const. de la RE).



Desde un punto de vista jurídico-constitucional, no puede negarse la existencia de un derecho al *autogobierno* o a la *autonomía*, pues lo reconocen los arts. 2 y 143.1 CE y la Constitución emplea ambas palabras en virtual sinonimia (cfr arts. 143.1, 148.1.1ª ó 151.2 I CE). Y ese derecho es inalienable en cuanto derecho colectivo atribuido por la Constitución, o, si se prefiere, es inalienable bajo la vigente Constitución. En suma, desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, nada puede reprocharse al giro “derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”. El debate sobre las posibles interpretaciones políticas del enunciado debe hacerse en otros foros diversos al presente recurso de inconstitucionalidad.

e. Ciudadanos de Cataluña. Aunque sin nada que ver con los pasajes del preámbulo recurridos y citados como tales en la súplica, en las pp. 43 y 44 del escrito de recurso hay una digresión sobre el uso en el preámbulo (y, sobre todo, en el articulado) del concepto ‘ciudadano’ aplicado exclusivamente a los catalanes. Son, en efecto, muchas las ocasiones en que el EAC 2006 habla de *ciudadanos de Cataluña* que es la expresión utilizada con preferencia (arts. 6.2, 7.1, que contiene precisamente la definición, 11.2, 15.1, 15.3, 29.1, 29.2 etcétera). El anterior Estatuto de 1979 empleaba el mismo concepto (por ejemplo, art. 8.1), aunque con menor insistencia, sin duda por ser de texto más breve.

Dice el recurso que el empleo del concepto de ciudadano es reflejo de “la pretensión de que exista un residuo de soberanía en Cataluña”, habida cuenta de que “el ciudadano es el titular de la soberanía en la construcción teórica que hace J.J. Rousseau, cuya influencia en el constitucionalismo contemporáneo es en este punto evidente” (p. 43).

Sin duda por el influjo rousseauniano que apunta el recurso, el art. 23.1 CE proclama que “los *ciudadanos* tienen *derecho a participar en los asuntos públicos* directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. El *derecho a participar de la autoridad soberana* a que se refería el pensador ginebrino no es, en efecto, otra cosa que el *derecho a participar en los asuntos públicos en todos los niveles políticos* o



*administrativos*, pues Comunidades Autónomas y entidades locales son elementos de la organización territorial del Estado *lato sensu* (art. 137 CE). De una misma persona se puede lícitamente decir que, según los niveles políticos, es ciudadano europeo, ciudadano español, ciudadano catalán o extremeño y ciudadano de Blanes o de Úbeda.

Por otro lado, el art. 7.1 EAC 2006 contiene la definición auténtica del concepto estatutario “ciudadanos de Cataluña”, entendiéndose por tales todos cuantos gozan de la “condición política de catalanes”, esto es, “los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña”. Tampoco hay demasiada novedad en la formulación del art. 7.1 EAC 2006. En el derogado Estatuto de 1979 bastaba relacionar los arts. 6.1 y 8.1 para concluir que los ‘ciudadanos de Cataluña’ eran todos aquellos que gozaran de la condición política de catalán.

Como contraste a esta impugnación, cabe señalar que la reforma del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), aprobada con los votos favorables de los Diputados del Grupo Popular, habla de “*las ciudadanas y los ciudadanos valencianos*”—en su preámbulo y de “*ciudadanos valencianos*” en el art. 9.2, 10.4, 15 y otros. La propuesta de reforma del Estatuto balear, aprobada en el debate de totalidad del 12 de septiembre de 2006 con los votos favorables de los Diputados del Grupo Popular, emplea el giro “*ciudadanos de las Illes Balears*” en los arts. 4.3, 12.1 y otros.

### **TERCERA. EL TÍTULO PRELIMINAR DEL EAC 2006**

Del título preliminar del EAC 2006 se recurren los arts. 2.4, 3.1, 5, 6 (en sus apartados 1, 2, 3 y 5), 7, 8 y 11 (pp. 45.53).

a. Artículo 2.4. Principio democrático. La cláusula “los poderes de la Generali[dad] emanan del pueblo de Cataluña” no es más que simple formulación de la propia y peculiar legitimación democrática de estos poderes (cfr art. 1 CE, en sus apartados 1 y 2, “Estado [...] democrático”, “[...]”



pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”). Como fundamento jurídico del Estatuto, la Constitución ya viene mencionada en el art. 1 EAC 2006 y como límite de los poderes de la Generalidad en el propio art. 2.4 EAC 2006, cuya redacción –cierto- diverge de la del art. 1.3 del Estatuto de 1979, aunque esta divergencia no sea razón de inconstitucionalidad. Atendida su peculiar legitimación democrática, es trivial que la Generalidad sólo puede considerarse emanación política del pueblo catalán y no los otros pueblos de las otras nacionalidades y regiones o del pueblo español en su conjunto. Por lo demás, la relación entre Estatuto y Constitución –basada en la supremacía jerárquica de ésta y en su carácter fundamental- *es la que es* (ver alegación primera), con independencia de las pocas o muchas veces que el EAC 2006 lo proclame.

Aparte del antecedente que representa el art. 1.3 del Estatuto de 1979, otros Estatutos de Autonomía formulan el principio democrático aludiendo a la emanación popular de los poderes de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, arts. 1.3 del Estatuto gallego; 1.3 del Estatuto andaluz; 1.2 del Estatuto de Aragón; o art. 1 del Estatuto de Canarias, que dice “el pueblo canario, del que emanan sus poderes”).

b. Artículo 3.1. Bilateralidad. De este precepto sólo está impugnada la mención del principio de bilateralidad, que, según el recurso, trata de “perfilar un nuevo marco de relación con el Estado de igual a igual” y se propone sustituir al principio cooperativo, privilegiando a la Generalidad. La impugnación no comprende la mención hecha al principio de lealtad institucional, al de que “la Generalidad es Estado” (indudablemente en el sentido que resulta del art. 137 CE), al de autonomía y al de multilateralidad.

La bilateralidad no está reñida con el principio cooperativo como lo demuestran diversos preceptos tanto del EAC 2006 (ver especialmente sus arts. 174.1, 174.2 o 178.1) como de otras leyes. Es más, la cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas puede desarrollarse tanto en un marco bilateral como multilateral según los casos (cfr art. 5.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero). Es evidente por sí mismo que existen asuntos y problemas que conciernen exclusivamente a una Comunidad Autónoma en su

relación con Estado, y que pueden y deben ser tratadas bilateralmente. Por ello, el art. 5.2 LRJ-PAC prevé las Comisiones Bilaterales de Cooperación como “órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general”. El art. 33.2.b) LOTC se refiere precisamente a estos órganos de cooperación bilateral. En cambio, las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral y carácter sectorial (art. 5.3 LRJ-PAC). Podrá ser inconstitucional *bilateralizar* lo que, de acuerdo con la Norma suprema, deba ser asunto de cooperación multilateral o perjudicar indebidamente el interés de terceros con ocasión de decisiones bilaterales. Pero no puede serlo afirmar, como viene a hacer el art. 3.1 EAC 2006, que las relaciones Estado *sensu stricto* (instituciones centrales)-Generalidad de Cataluña se rigen tanto por el principio de bilateralidad como por el de multilateralidad, cada uno en su esfera: “por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”. En cualquier caso procede recordar que la cooperación es siempre voluntaria y que no altera el orden de competencia (por todas, STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9). Las competencias de cada uno de los poderes públicos que cooperan son indisponibles.

c. Artículo 5. Derechos históricos, instituciones seculares, tradición jurídica. Este precepto puede examinarse dividiéndolo en tres partes: (i) “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana”; (ii) “que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución”; y (iii) “de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generali[dad] 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 Generali[dad]”.

Los derechos históricos como fundamento del Estatuto<sup>2</sup>. En la propuesta del Parlamento de Cataluña los derechos históricos eran el fundamento único del “autogobierno de Cataluña como nación”. En el texto definitivo han desaparecido las palabras “como nación” y se ha añadido el adverbio “*también*”. De este modo, el autogobierno de Cataluña se fundamenta no sólo en la Constitución, aludida mediante el adverbio ‘también’, sino “en los derechos históricos del pueblo



catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana”. Así puede verse, con total claridad, en el pasaje del preámbulo del EAC 2006 que 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 a este Estatuto”. En consecuencia, el Estatuto cuenta con una legitimación normativa (por cuanto se fundamenta en la Constitución) y otra legitimación histórico-política (en los *derechos históricos*). Este simple enunciado ya advierte que la doble legitimación opera en planos muy diversos. A efectos jurídicos, lo decisivo es –justamente– el fundamento constitucional denotado con el adverbio *también*. Interpretada de este modo, es claro que la invocación de los llamados derechos históricos, las instituciones seculares y la tradición jurídica catalana carecen de aptitud jurídica para violar ningún precepto o principio constitucional. Algo parecido en relación con los *Furs* de Valencia puede leerse en el art. 7.1 del nuevo Estatuto valenciano (Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril).

La incorporación o actualización. Dice luego el art. 5 que el EAC 2006 incorpora y actualiza los derechos históricos, las instituciones seculares y la tradición jurídica catalana, para aducir a continuación el anclaje constitucional de estos históricos derechos, seculares instituciones y tradición jurídica.

Así pues, esta parte del precepto que analizamos declara que los repetidos derechos, instituciones y tradición han quedado incorporados al EAC 2006, que los actualiza. De este modo, el único problema constitucional relevante será enjuiciar **con referencia a preceptos particulares del nuevo texto estatutario** si esta incorporación y actualización se ha hecho dentro de la Constitución o contra ella, teniendo en cuenta que la misma deberá realizarse necesariamente en relación con materias sobre las cuales pueda actuar la competencia autonómica (veáanse nuestras alegaciones al artículo 129 EAC 2006) Pero no puede considerarse contrario a la Constitución, sino –al contrario– resuelta afirmación de voluntad constitucional, el consignar que lo histórico y secular se actualiza por la vía establecida en la norma fundamental, es decir, el Estatuto de Autonomía. Nótese que, mediante esta incorporación y actualización estatutarias, se viene a potenciar el fundamento

---

<sup>2</sup> Sobre este concepto procede destacar el trabajo del primer Presidente de este Tribunal Don Manuel GARCÍA-



normativo (constitucional) del Estatuto y a desplazar a un plano político la invocación de los derechos históricos y las instituciones seculares.

Carece de virtualidad imperativa la cita de preceptos constitucionales que, según se dice, amparan la incorporación y actualización. Pero el hecho de que se invoquen es una muestra más de voluntad constitucional. Si los ‘derechos históricos’ etc se amparan en el **art. 2 CE** quiere decir que el fundamento constitucional para su incorporación y actualización es el derecho a la autonomía que comparten –por igual- todas las nacionalidades y regiones. La **disposición transitoria 2ª** sirvió para facilitar el acceso a la autonomía de primera clase a “los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado proyectos de Estatuto de Autonomía”. *El pasado* es, claro, la Segunda República (el Estatuto catalán, único que rigió antes del comienzo de la Guerra Civil, es de 15 de septiembre de 1932). Así pues, la disposición transitoria 2ª CE tomó en cuenta la aspiración de autonomía expresada plebiscitariamente en determinados territorios peninsulares hace unos setenta años. Finalmente, los “otros preceptos” de la CE no se identifican, pero acaso puedan contarse entre ellos el art. 3.3, el art. 46 o el art. 149.1.8ª, que implícitamente acogen hechos diferenciales lingüísticos, culturales y jurídicos. Por lo que toca al derecho civil catalán, hay la mayor justificación para hablar de una vigorosa tradición jurídica propia, y lo mismo cabe decir de la literatura y, en general, de la cultura en catalán.

La posición singular de la Generalidad. Posición singular no equivale, por supuesto, a privilegio (art. 138.2 CE). Si de una manera u otra, la Constitución reconoce en su art. 3 (2 y 3) la existencia de varias lenguas “españolas”<sup>3</sup> (a las que por comodidad, y siguiendo el uso de los tratados y acuerdos internacionales, llamaremos *lenguas regionales*) y se refiere al patrimonio histórico, cultural y artístico “de los pueblos de España” (art. 46 CE), implícitamente está admitiendo una posición singular a las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y cultura en esa lengua. Lo

---

PELAYO, *El proyecto constitucional y los “derechos históricos”*, Obras completas, III, Madrid 1991, p. 3171 y ss.

<sup>3</sup> Por comodidad, llamaremos *lenguas regionales* o *lenguas minoritarias* a las que, distintas del castellano, son cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, siguiendo el uso de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, de 5 de noviembre de 1992, ratificada por Instrumento de 2 de febrero de 2001, BOE 15 de septiembre de 2001. Ver la declaración de España a dicho convenio.

mismo obviamente ocurre con los derechos civiles propios (art. 149.1.8ª CE). Y, por implicación, queda totalmente justificada la posición singular en lo que se refiere a la proyección de lengua, derecho y cultura propias en la esfera educativa y en el sistema institucional. En suma: nada más justificado que una posición singular en relación con lo singular y diferencial propio (lengua, cultura, derecho y sus proyecciones).

d. Artículo 6, apartados 1, 2, 3 y 5. Lengua propia y lenguas oficiales. El recurso cita las cláusulas lingüísticas constitucionales y una selección de doctrina constitucional en materia de lenguas. De aquí –y de los debates constitucionales– infiere que el EAC 2006 no puede imponer el deber de conocimiento del catalán, invocando especialmente la doctrina de la STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2. La cooficialidad “obliga al poder, pero para los ciudadanos es un simple derecho”. Las regulaciones lingüísticas que afectan a las empresas afectan al derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad y a la libertad de empresa y pueden ser un obstáculo a la libre circulación de mercancías. En el ámbito de la enseñanza, de que los padres no tengan derecho a elegir la lengua en que sus hijos han de recibir educación no puede “derivarse que no existan límites a la regulación”. El uso monopolístico o exclusivista del idioma propio en un territorio con dos lenguas cooficiales es “contrario al derecho a utilizar el castellano”.

El catalán, lengua propia de Cataluña (apartado 1). El apartado 1 del art. 6 EAC 2006 califica al catalán de “lengua propia de Cataluña”. ‘Propia’ significa aquí simplemente la lengua peculiar o privativa de la Comunidad Autónoma, la que a lo largo de la historia se ha desarrollado en Cataluña como medio de comunicación y de cohesión cultural. Viene a ser lo mismo que “la lengua de la Comunidad Autónoma” a que se refiere el art. 148.1.17ª CE. En otro sentido, y si con realismo se entiende que el carácter *propio* de la lengua ha de referirse a los hablantes, podría decirse que, desde el punto de vista social, actualmente los catalanes tienen dos lenguas propias, el catalán y el castellano, puesto que siguen teniendo este último idioma como lengua materna casi la mitad de los habitantes de Cataluña. Pero, hay que insistir en ello, si nos atenemos a la historia de una y otra lengua, es indiscutible la exactitud de afirmar que “la lengua propia de Cataluña es el catalán. La doctrina constitucional acepta, como no podía ser menos, que el catalán es la lengua propia de



Cataluña (por ejemplo, SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FFJJ 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 21, y 87/1997, de 24 de abril, FJ 3).

El catalán, lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos (apartado 1). Si el catalán es lengua propia de Cataluña no se le puede negar su carácter de lengua de uso *normal* –es decir, “lengua usual o habitual” (STC 337/1994, FJ 21)- en las Administraciones públicas y en los medios de comunicación públicos. Pero además de *normal* el art. 6.1 EAC 2006 la declara de uso “*preferente*” en las Administraciones y en los citados medios. Esta preferencia se concilia con la cooficialidad del castellano y, en definitiva, con el pluralismo lingüístico querido por el Constituyente para Cataluña y para otras Comunidades con lengua propia, en tanto que medio proporcionado “para corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente” y para impedir que el catalán “ocupe una posición marginal o secundaria” (STC 337/1994, FFJJ 8 y 10). No corresponde aquí dilucidar si tras casi un cuarto de siglo de *normalización* del catalán en Cataluña sigue subsistiendo, o no, la situación de desequilibrio en contra del catalán heredada históricamente que justifica la imposición estatutaria del uso preferente del catalán por administraciones y medios públicos. La carga de justificar que esa situación no existía y que la preferencia reconocida al catalán no puede considerarse ya proporcionada competía a los recurrentes, cuya demanda no dice nada sobre este particular. Luego en ausencia de datos fundados en contrario, hay que entender que el uso preferente del catalán se justifica como medio proporcionado “para corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente” y para impedir que el catalán “ocupe una posición marginal o secundaria”. En cualquier caso, el uso preferente del catalán nunca podrá entrañar “en modo alguno que [...] haya de ser utilizado como lengua única en las relaciones de los ciudadanos con los centros docentes [y por extensión con las Administraciones públicas en Cataluña y los medios públicos de comunicación], ni en las de éstos con aquellos, con el consiguiente [e inconstitucional] desconocimiento o exclusión del castellano” (STC 337/1994, FJ 21). Este mínimo constitucional de protección a favor del castellano puede entenderse recogido en los arts. 32 y 33.1 EAC 2006. Recuérdese que tanto el artículo 6.2 como el 32 EAC 2006 reconocen el derecho a usar las dos lenguas oficiales en Cataluña, con prohibición de discriminación “por el uso de una u otra lengua”, recogiéndose plenamente la doctrina constitucional de la STC 337/1994 -



FJ 6- según la cual “(e)l régimen de cooficialidad establecido por la CE y los Estatutos implica la prohibición de políticas tendentes al monolingüismo, y presupone “no sólo la coexistencia sino la convivencia” del castellano y la lengua propia para “preservar el bilingüismo existente”.

El catalán, lengua normalmente utilizada como vehicular y de enseñanza en Cataluña. La STC 337/1994 afirmó que no existe “un derecho a la libre opción de la lengua vehicular de la enseñanza” (FJ 11), porque no hay un derecho a la “exclusión voluntaria de una de las dos lenguas cooficiales como lengua docente” (FJ 9.A) y porque el derecho a la educación se ejerce “en el marco de un sistema educativo”, de manera que ese derecho “no conlleva que la actividad de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente” (FJ 9.B). En la misma sentencia se afirma que “es legítimo que el catalán **en atención al objetivo de la normalización lingüística** sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo [el de conjunción lingüística], siempre que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente”, puesto que ambas lenguas cooficiales deben poder emplearse “como vehículo de comunicación entre profesores y estudiantes” (STC 337/1994, FJ 10), aunque “los objetivos de dicho modelo [de conjunción lingüística] no pueden ser alcanzados inmediata o aceleradamente” sino de manera progresiva (STC 337/1994, FJ 11) y sin afectar “la continuidad de los estudios en todo el territorio del Estado”. Hay un límite adicional al uso del catalán como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, a saber, que “el rendimiento educativo [de los alumnos] no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual” si esta fuera el castellano. En virtud de estas consideraciones contenidas en la STC 337/1994, pero también con los límites que en ella se establecen, puede afirmarse que no es inconstitucional que el art. 6.1 EAC 2006 establezca que el catalán es lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

El derecho y deber de conocer el catalán y el castellano impuesto a los ciudadanos de Cataluña. De todos los enunciados contenidos en el apartado 2 del art. 6 EAC 2006 sólo puede estimarse impugnado en el recurso el que se imponga a los “ciudadanos de Cataluña” el deber general de



conocer el catalán. La imposición de este deber viene incluida en un enunciado más amplio, puesto que proclama el derecho y el deber de conocer las dos lenguas cooficiales, catalán y castellano.

Sólo existe deber constitucional general de conocer el castellano, que el art. 3.1 CE impone a todos los españoles, lo que distingue este idioma de “las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto de las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación” (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3). El art. 3.2 CE habilita al Estatuto para declarar cooficial la lengua regional. La oficialidad de una lengua, en principio, sólo crea derechos a favor de sus hablantes. “Es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales)” (STC 82/1986, FJ 6).

Ahora bien, ocurre que el aseguramiento del derecho a utilizar la lengua propia puede habilitar para la imposición de deberes jurídicos en relación con esa lengua. Ejemplo de esos deberes son el deber escolar y el deber docente que acepta, en relación con el catalán, la STC 337/1994. “El uso del catalán como lengua docente está íntimamente unido a su conocimiento como materia de enseñanza obligatoria y, como antes se ha dicho, el deber que se deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en este ámbito es que los poderes públicos aseguren, al término de los estudios básicos, que los estudiantes conozcan suficientemente y puedan usar correctamente una y otra lengua cooficial en la Comunidad” (STC 337/1994, FJ 12), de manera que “es indudable [...] el **deber** de conocer la lengua catalana como área o materia obligatoria” (STC 337/1994, FFJJ 14 y 16; cfr también SSTC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5, y 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4). Y el **deber** de hacer del catalán vehículo de expresión normal en los centros docentes “se vincula directa y exclusivamente con la finalidad de normalización del uso de catalán” y no cabe considerar que dé lugar a “la creación de un entorno idiomático forzado” (STC 337/1994, FJ 21). Actualmente el



deber escolar en relación con las lenguas cooficiales se desprende de los artículos, entre otros, 2.1.j), 17.e, 18.2, 23.4, 24.1, 33.e) o 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

A la inversa, el **deber** constitucional de conocer el castellano “no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano” (STC 337/1994, FJ 9.B).

Ahora bien, la STC 337/1994, FJ 17, distingue cuidadosamente estos deberes idiomáticos parciales que operan en el campo de la enseñanza del deber general de conocer la lengua propia de la Comunidad Autónoma en el “ámbito general de las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos”, en relación con lo cual remite a sus SSTC 82/1986, FJ 3, y 84/1986, de 26 de junio, FJ 2. En efecto, la STC 82/1986, FJ 3, contiene la siguiente doctrina:

En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que **sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen.**

De manera aún más contundente, el FJ 2 de la STC 84/1986, FJ 2, sienta la siguiente doctrina:

El apartado segundo del art. 1 es impugnado por el Abogado del Estado en cuanto impone los gallegos el deber de conocer el idioma gallego.

Ahora bien, **tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un**



**idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano.**

La inexistencia de un deber constitucional de conocimiento del gallego, nada tiene que ver con las previsiones del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) respecto del derecho de los gallegos a conocer y usar la lengua propia de su Comunidad (art. 27.20), a fin de garantizar su “uso normal y oficial” (art. 5.3); pues el deber de conocimiento del gallego no es un simple instrumento para el cumplimiento de los correspondientes deberes y el ejercicio de las mencionadas competencias,–como alega el representante de la Junta de Galicia, sin perjuicio de que la acción pública que en tal sentido se realice pueda tener como finalidad asegurar el conocimiento de ese idioma por los ciudadanos de Galicia.

En cuanto a la argumentación en defensa del precepto impugnado fundada en la igualdad de las dos lenguas oficiales en el territorio de Galicia, pasa por alto que **el principio constitucional y estatutario de igualdad se predica de los ciudadanos, y no es discriminatorio respecto de éstos, como vimos antes, la existencia de un deber de conocimiento del castellano y la inexistencia del mismo deber respecto del gallego.**

Alega ciertamente el representante del Parlamento de Galicia, que el deber de conocer el gallego establecido por el impugnado apartado “carece de exigibilidad coercitiva”, está “referido al mundo de los valores”, y “tendrá, pues, que interpretarse como imperativo ético que, jurídicamente, no es exigible y se traduce en un deber social de los gallegos como colectividad, dirigido más bien a los poderes públicos autonómicos”. Ahora bien, tal sentido y su interpretación no se desprenden del texto del apartado en cuestión, y no resulta tampoco,



por amplio que sea el margen de la facultad interpretativa de este Tribunal, del contexto de los artículos invocados. Tampoco se desprende del texto que consideramos, que sean su destinatario único los poderes públicos autónomos como tales, ya que el deber de conocimiento se predica de “todos los gallegos”, con lo que no cabe en puridad no ver en él un deber individualizado y exigible de conocimiento.

La conclusión no puede ser otra que considerar inconstitucional el apartado segundo del art. 1 de la Ley 3/1983 del Parlamento Gallego.

A juicio de esta parte, aun teniendo en cuenta la doctrina citada, resulta clara la constitucionalidad del precepto estatutario impugnado, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

(i) La STC 84/1986, FJ 2, declaró la inconstitucionalidad del deber de conocer el gallego en relación con una ley autonómica ordinaria que lo establecía. Pero ahora no es una ley autonómica sino un Estatuto de Autonomía la que establece este deber. El Estatuto de Autonomía es la norma constitucionalmente llamada para fijar el alcance de la cooficialidad (artículo 3.2 CE). El deber general de conocer el catalán no nace de la imposición unilateral del legislador territorial, sino de una norma aprobada por las Cortes Generales, que tiene además ese específico encargo constitucional.

(ii) La imposición por el artículo 3.1 CE del deber de conocer el castellano carece de significado prohibitivo en relación con la posible imposición estatutaria del deber de conocer la lengua regional. De que sea constitucionalmente obligatorio el conocimiento del castellano no se sigue que con ello la Constitución prohíba a los Estatutos declarar obligatorio –para sus ciudadanos y en su territorio- el conocimiento de la lengua regional.

(iii) El deber de conocer el catalán, se concilia con el derecho y deber de conocer y poder usar el castellano. De manera redundante y desde luego innecesaria –entre otras razones por que ya están





sancionados en la CE-, pero con voluntad explícita de mostrarse plenamente respetuoso con un principio constitucional, el EAC 2006 así lo reconoce en el artículo 6.2.

(iv) El deber general de conocer el catalán prolonga el deber escolar respecto a la lengua propia, que, como nos consta, no es inconstitucional. En efecto, tras casi un cuarto de siglo de modelo de conjunción lingüística, es perfectamente razonable dar por supuesto un conocimiento generalizado del catalán en esa Comunidad. Ya hemos visto que los deberes lingüísticos generales, tanto el constitucional relativo al castellano como el estatutario referido al catalán, sólo valen como presunción de conocimiento (STC 82/1986, FJ 3), y ceden siempre ante el ejercicio del derecho de opción lingüística acogido en los arts. 6.2, 32 y 33.1 EAC 2006.

El catalán en el ámbito europeo e internacional. No encontramos en el recurso ningún argumento referido específicamente contra el apartado 3 del art. 6 EAC 2006. Los recurrentes no levantan la carga alegatoria que les corresponde, y por ello sin más debe desestimarse su impugnación respecto a este apartado.

El art. 6.3 EAC 2006 contiene un mandato a la Generalidad y al Estado para actuar en pro del reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y utilización de esta lengua regional en organismos internacionales y en tratados de contenido cultural o lingüístico. Este mandato puede quedar amparado por la habilitación contenida en el art. 3.2 CE respecto a la oficialidad de las lenguas regionales. En principio, nada impide que la oficialidad de las lenguas regionales pueda encontrar reconocimiento en las esferas europea y exterior, especialmente en actuaciones de la Comunidad Autónoma en uno y otro ámbito, lo que es concorde con el deber de respeto y protección para “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España” (art. 3.3 CE). En cualquier caso, este mandato promocional en beneficio del catalán tiene el límite de que, por decisión del constituyente, el Estado español tiene –también en las relaciones europeas e internacionales- un único idioma oficial, el castellano, cuya posición constitucional no puede ser desconocida ni menoscabada mientras el art. 3.1 CE no sea modificado.

El aranés. Tampoco encontramos en el recurso argumentos de inconstitucionalidad especialmente dirigidos contra el apartado 5 del art. 6 EAC 2006, por lo que, de nuevo, la parte actora no levanta la carga alegatoria que le incumbe, y por ello, sin más, debe ser desestimado en este punto.

Es notorio que en el Valle de Arán se usa una variedad o dialecto del gascón, habla del grupo occitano que comprende, además del mencionado gascón, el auvernés (alto y bajo), el bearnés, el languedociano, el lemosín y el provenzal, hablas, por cierto, no siempre mutuamente inteligibles. El dominio lingüístico del grupo occitano se encuentra situado casi íntegramente –la excepción, justamente, es el aranés- en territorio de la vecina República Francesa<sup>4</sup>. A la vista de todo ello, cabe considerar al aranés como “lengua española” minoritaria que puede ser declarada oficial en el Estatuto (art. 3.2 CE) y merece especial respeto y protección (art. 3.3 CE). No puede, por ello, dudarse de la corrección constitucional de calificar el aranés como lengua propia de Arán, ni concederle oficialidad “de acuerdo con el Estatuto y las leyes de normalización lingüística” [cfr arts. 36 y 143.2 EAC 2006 y la vigente Ley catalana 16/1990, de 13 de julio, en relación con el art. 3.4 y la disposición adicional 1ª del Estatuto de 1979]. Ya el art. 3 de la Ley catalana 16/1990, precepto jamás recurrido ni cuestionado, declaraba oficial el aranés en el Valle.

e. Artículo 7. Se impugna la referencia a los “ciudadanos de Cataluña”. Ha quedado ya contestada en la alegación segunda, apartado e. Como ya se ha dicho, el art. 7.1 iguala “condición política de catalán’ con ‘ciudadano de Cataluña’.

f. Artículo 8. Símbolos nacionales. De este artículo se recurre exclusivamente el adjetivo *nacionales* que califica a ‘símbolos’ por uso constitucionalmente inadecuado “del concepto nación”. Pero no se utiliza el sustantivo *nación* sino el adjetivo *nacionales*. Hay un doble argumento que prueba que el uso de este adjetivo no es inconstitucional.

---

<sup>4</sup> J. C. MORENO CABRERA, *El universo de las lenguas*, Madrid 2003, p. 195. R DEL MORAL, *Lenguas del mundo*, Madrid, 2002, p. 350.. F. LÁZARO CARRETER, *Diccionario de términos filológicos*, Madrid 1981, pp. 55, 205 y 339-340, sub vocibus *Aranés, Gascón y Provenzal*. En rigor Occitania no es más que un modo cómodo de designar el dominio del grupo de hablas occitanas, muy fragmentadas por lo demás. La historia de Gascuña y la de Provenza, por poner dos ejemplos, no puede ser más disímil. La *realidad occitana* de Arán (art. 11.2 EAC 2006 ) comienza y termina en su habla. Desde el siglo XII en adelante el Valle ha sido parte de Cataluña, de la Corona de Aragón y de España.



Cataluña es, constitucionalmente, una ‘nacionalidad’ (art. 2 CE). Lo recoge el propio art. 8.1 EAC 2006. Ya hemos razonado que ‘nacionalidad’ es el término constitucional para lo que, en la perspectiva interna autonómica, son naciones o *realidades nacionales*, de manera que podrá hablarse de símbolos nacionales para referirse a los símbolos de una nacionalidad en sentido constitucional, que se afirma como nación en la perspectiva interna.

Por otra parte, y confirmando lo que se acaba de exponer, el precepto estatutario no hace más que elevar de rango y de dignidad un uso de ‘nacional’ / ‘nacionales’ ya presente en el ordenamiento catalán desde hace tiempo. La Ley catalana 1/1980, de 25 de junio, declara el 11 de septiembre “**Fiesta Nacional**” de Cataluña. El artículo único de la Ley 1/1993, de 25 de febrero, comienza diciendo: “El **himno nacional** de Cataluña es la canción popular *Els segadors* [...]”, que las selecciones catalanas pueden utilizar en competiciones oficiales (art. 25.4 de la Ley del deporte, texto refundido de 31 de julio de 2000). El Decreto catalán 19/1979, de 16 de abril, crea el Consejo **Nacional** de la Juventud. El Decreto del Gobierno catalán 107/1981, de 16 de enero, crea el Archivo **Nacional** de Cataluña. El Decreto 51/1991, de 4 de marzo, aprueba los estatutos del Museo **Nacional** de Arte de Cataluña. Son decenas las leyes y disposiciones administrativas que usan el adjetivo *nacional* o su plural en vez de ‘catalán’ o su plural. Ninguna de estas Leyes o disposiciones ha sido jamás recurrida o impugnada ante este Tribunal imputándoles un uso constitucionalmente inadecuado del adjetivo *nacional*, cualquiera que fuese el color político del Gobierno central de entre los que han venido sucediéndose desde 1979.

g. Artículo 11. El autogobierno de Arán. El recurso nada dice del apartado 1 y parece centrarse en el 2. Como queda dicho, ya la disposición adicional 1ª del Estatuto de 1979 preveía un régimen peculiar para Arán tal y como hacen ahora los arts. 11 y 94 EAC 2006, este último, por cierto, no recurrido. Tampoco está recurrida la disposición adicional 5ª EAC 2006 que ordena la revisión y modificación del régimen especial de Arán para adaptarlo al nuevo Estatuto.



Según el art. 1.2 de la vigente Ley catalana 16/1990 –jamás recurrida ni objeto de cuestión de inconstitucionalidad– “Arán es una entidad local territorial determinada por la agrupación de los territorios municipales de Arres, Bausen, Es Bòrdes, Bossòst, Canejan, Les, Naut Aran, Vielha e Mijaran y Vilamòs”. “A lo largo de los siglos” el Valle de Arán ha gozado de una cierta identidad propia, cultural, histórica, geográfica y lingüística. Es bien conocido que el Valle se regía por el Privilegio de la Querimonia otorgado por Jaime II, que fue abolido en 1834. Según el preámbulo de la Ley catalana 16/1990, el Valle de Arán se unió libremente a la Corona de Aragón por tratado o pacto en 1175 y 1411.

Arán es, por lo tanto y como el propio recurso refleja, “una agrupación de municipios diferentes de las provincias” que el art. 141.3 CE permite crear y cuyo establecimiento el art. 152.3 CE encomienda precisamente a los Estatutos. En fin, el art. 42.1 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril) dispone que “las Comunidades Autónomas, **de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos**, podrán crear en su territorio Comarcas **u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito**”. En el caso de Arán, además de esos intereses comunes, están sus privativas características lingüísticas, culturales, geográficas e históricas.

No puede prosperar ninguno de los reproches de inconstitucionalidad que los recurrentes hacen al art. 11.2 EAC 2006. Ya ha quedado razonado que el giro “ciudadanos de Cataluña”, rectamente entendido, no incorpora pretensión alguna soberana en rivalidad con el pueblo español (art. 1.2 CE). Donde el art. 11.2 EAC 2006 dice “ciudadanos de Cataluña” pudo haber dicho “pueblo catalán”. Pues bien, el reconocimiento por parte del pueblo y las instituciones catalanas de la singularidad de Arán se plasma justamente en el Estatuto, que es la norma –aprobada por las Cortes Generales como ley orgánica– en que se fundamenta la peculiaridad administrativa del Valle al amparo de los arts. 141.3 y 152.3 CE. Con otras palabras: el otorgamiento de un régimen especial para Arán tiene por único fundamento jurídico el Estatuto de Autonomía sobre la base de los arts. 141.3 y 152.3 CE. O si se quiere: no puede haber reconocimiento del autogobierno aranés por parte de los ciudadanos



de Cataluña y de las instituciones catalanas si no es en el Estatuto de Autonomía aprobado por las Cortes Generales con arreglo a la Constitución.

#### **CUARTA. EL TÍTULO I DEL EAC 2006, “DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES”**

Del título I del EAC 2006, “*Derechos, deberes y principios*”, se recurren los arts. 15, 20, 21 (1 y 2), 33 a 38, 41.5, 50 (4 y 5) y 52.

a. Cuestiones generales. En la alegación primera se anticipó que se daría contestación a los argumentos generales contenidos en las pp. 20 a 25 del recurso al tratar del título I. El momento ha llegado. Consideran los recurrentes que una de las extralimitaciones del EAC 2006 consiste en regular materias carentes de conexión con la reserva estatutaria, y que son sobre todo “las contenidas en el título I” y el título V. Sin embargo, no todo el título I es impugnado sino, como queda dicho, unos cuantos preceptos que en él se incluyen.

Para los recurrentes, el Estatuto “se separa de lo establecido en la Constitución” porque mezcla “derechos fundamentales con derechos sociales”, confunde “derechos civiles y políticos con derechos de participación en la actividad administrativa”, configura “los derechos y deberes lingüísticos como derechos fundamentales” y “no precisa las garantías”. Ajena a la función del Estatuto resulta para ellos “esta alteración de [las] garantías” comprendidas en el art. 53 CE; por otro lado, su concreción procesal compete no al Estatuto sino a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la legislación procesal.

El EAC 2006, prosigue el recurso, reconoce derechos contemplados en la Constitución, de manera que son nulos todos esos derechos que “tienen contenidos innovativos” en comparación con la CE., en la medida en que hay una “reserva de Constitución” respecto a los derechos fundamentales y su desarrollo debe hacerse la ley orgánica. En cambio, el despliegue de los derechos de carácter

económico y social y los principios rectores debe efectuarse por el legislador competente según la distribución constitucional y estatutaria de competencias, pero el legislador autonómico deberá en su caso respetar legislación básica estatal y “los principios constitucionales que restringen” la libertad de configuración estatutaria del derecho (igualdad, unidad de mercado). Y en todo caso el requisito de conexión -exigible por no estar los derechos y deberes dentro de las materias del art. 147.2 CE- obliga a que se trate de derechos “cuya configuración final dependa de lo que establezca la legislación autonómica”.

En algunos pasajes estos reproches carecen de contenido constitucional, porque destacan sobre todo supuestos defectos de técnica legislativa, ajenos a la jurisdicción constitucional. En la parte en que los argumentos resumidos alcanzan relieve constitucional, sólo pueden ser contestados comenzando por deshacer un importante equívoco. **El EAC 2006 no proclama derechos fundamentales**, categoría exclusivamente constitucional si nos centramos en nuestro derecho interno. El nuevo Estatuto reformado declara “derechos estatutarios” según la acertada nomenclatura del capítulo IV de este título. Para entender adecuadamente esta categoría es singularmente relevante lo que dispone el art. 37.4 EAC 2006, inciso segundo: “*Ninguna de las disposiciones de este Título 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*”. De aquí resulta que el nuevo Estatuto catalán no pretende disputarle a la Constitución lo que, en derecho interno, es propio de ella, el reconocimiento y proclamación de los derechos fundamentales, sino que –como no puede ser de otra forma– subordina los derechos estatutarios a los fundamentales (y en general a los constitucionales), concibiendo en todo caso aquellos como adiciones o mejoras de los establecidos por la Constitución. Por otro lado, la eficacia vinculante de los derechos fundamentales alcanza a todos los poderes públicos españoles y a todos los niveles territoriales nacional, regional o local (art. 53.1 CE), mientras que –obviamente y como declara el art. 37.1 EAC 2006– los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos catalanes (“y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares” a los que deba aplicarse el Estatuto y el Derecho propio de Cataluña), con una extensión a la Administración General del Estado “en Cataluña” sólo para los derechos de los arts. 32 y 33 que luego se analizará.



Simplemente con lo expuesto quedan contestadas las afirmaciones de los recurrentes de que el Estatuto “se separa de lo establecido en la Constitución” o que altera las garantías del art. 53 CE. No hay tal. El Estatuto crea una nueva categoría de derechos, que no son fundamentales sino estatutarios, lo que quiere decir vinculantes para los poderes públicos autonómicos, locales u otros **de Cataluña**, puesto que el Estatuto es “norma institucional básica” de esa Comunidad (art. 147.1 CE). Pero el EAC 2006 no altera las garantías del art. 53 CE porque los derechos estatutarios se mueven en un plano distinto que los derechos constitucionales y, además, en el hipotético caso de concurrencia de derechos de uno y otro tipo, los estatutarios sólo pueden mejorar y nunca restringir los constitucionales y cada uno de ellos goza de sus propias vías de garantía que no se interfieren o, mejor dicho, que no tienen por qué interferirse. En particular, los derechos lingüísticos son una modalidad de derechos estatutarios y no quedan configurados ni como constitucionales ni mucho menos fundamentales. La alegación sobre la mezcla “derechos fundamentales con derechos sociales” y la confusión entre “derechos civiles y políticos” y “derechos de participación en la actividad administrativa” es demasiado genérica e imprecisa para poder ser contestada, en el caso de que contenga algo más que un reproche de naturaleza técnica.

Pero aun con lo que acabamos de precisar, es cierto que este título I viene a ofrecer una apariencia de *parte dogmática* de una Constitución (ver la alegación primera de este escrito). Es indudable que, dentro de sus competencias, el legislador autonómico puede atribuir derechos subjetivos. Pero, como queda dicho, lo que recoge el título I del EAC 2006 no son simples derechos subjetivos legales, que el legislador otorga y configura y que puede cambiar o suprimir. Son, por el contrario, derechos subjetivos de una calidad especial, *derechos estatutarios*, que, sin ser fundamentales en sentido propio, vinculan y limitan al legislador regional (art. 37.1 EAC 2006) y pretenden gozar de una protección judicial especial frente a sus vulneraciones (art. 38.2 EAC 2006). Y son derechos, además, con vocación de crecer y ampliarse mediante la Carta prevista en el art. 37.2 EAC 2006, “ley de desarrollo básico” del Estatuto (arts. 37.3 y 62.2 EAC 2006). No nos encontramos ante simples mandatos o directrices al legislador, como los que pueden leerse en el capítulo V de este título. Los derechos de los capítulos I, II y III del título I son, o pretenden ser en cuanto lo consienta



la concreta modalidad de su proclamación, derechos accionables de valor superior, que resultan indisponibles para los poderes públicos catalanes. Pero en todo caso, los derechos estatutarios nunca pueden suponer “alteración del régimen de distribución de competencias”, ni “creación de títulos competenciales nuevos”, ni “modificación de los existentes” (art. 37.4 EAC 2006). Significa ello que **un derecho estatutario no puede limitar, restringir ni condicionar ninguna de las competencias constitucionales del Estado**. Por el contrario, el alcance real y efectivo de los derechos estatutarios sí podrá quedar condicionado por el válido ejercicio de las competencias estatales, especialmente por las relativas a *bases y legislación básica*. En suma: la dicción del inciso primero del art. 37.4 EAC 2006 quita toda razón a los recurrentes para sostener la invasión de cualesquiera competencias del Estado.

b. Los arts. 15, 20, 21 (1 y 2), 37, 38, 41.5 y 52 EAC 2006. Estos artículos se impugnan en las pp. 54 y 55 del recurso porque, según los actores, afectan a derechos fundamentales de los arts. 15 a 29 CE, y violan la que llaman “reserva de Constitución” y la reserva de ley orgánica. El recurso carece de toda fundamentación especial con referencia a cada uno de los preceptos impugnados, pues se limita a identificar el derecho fundamental ‘afectado’ por los artículos. No puede considerarse correctamente levantada la carga alegatoria por parte de los recurrentes.

Ya se ha razonado en el apartado **a** de esta alegación que los derechos estatutarios no pueden confundirse con los derechos fundamentales recogidos en la Constitución. Por otro lado, el razonamiento contrario da un alcance desmesurado de la reserva de ley orgánica contra la doctrina de este Tribunal, que ha procurado distinguir la reserva del art. 81.1 CE y la del art. 53.1 CE (por todas, SSTC 292/2000, de 30 de diciembre, FJ 11, 53/2002, de 27 de febrero, FJ 12, y 133/2006, de 27 de abril, FJ 2). Una cosa es desarrollar un derecho fundamental, lo que sólo puede hacerse por ley orgánica, y otra dictar una regulación que pueda incidir en su ámbito propio, lo que está al alcance del legislador ordinario.

En relación con el art. 15 EAC 2006 citan los recurrentes el art. 11 CE. Pero este artículo no proclama ningún derecho fundamental.





El art. 20 EAC 2006 recoge el derecho a “vivir con dignidad el proceso de su muerte”. No se ve en qué puede afectar este derecho al derecho a la vida y a la integridad física y moral. El derecho del art. 20 EAC 2006 pretende operar sobre todo en el ámbito de la sanidad, y pretende preservar la dignidad humana en el trance del morir.

No explica el recurso en qué sentido los apartados 1 y 2 del art. 21 EAC 2006 afectan al “núcleo esencial” del derecho a la educación. Es imposible refutar un razonamiento que no existe. Como es lógico, las leyes autonómicas de educación son un ejemplo de incidencia legislativa en un derecho fundamental. El derecho a una educación de calidad y el derecho de acceder en condiciones igualitarias a ella, con un modelo de “interés público” que garantice estos derechos en nada contradicen lo dispuesto en el art. 27 CE, como lo demuestran, por ejemplo, los arts. 1.a) y 2.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 23 de mayo, así como el art. 4.1.a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, redactado por la disposición final 1ª de la Ley Orgánica 2/2006. El reconocimiento del derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones concuerda perfectamente con el art. 27.3 CE. La enseñanza laica en las escuelas de titularidad pública, que, sin embargo, garantizan el derecho a recibir formación religiosa y moral en los términos expuestos, es un modelo educativo perfectamente lícito y respetuoso de los arts. 16 (1 y 3) y 27.3 CE.

Respecto a los arts. 37 y 38 EAC 2006 se aduce el art. 24 CE. Pero ni se advierte conexión del art. 37 EAC 2006 con los derechos del art. 24 CE, ni el derecho a la tutela judicial efectiva es susceptible de desarrollo por ley orgánica (así STC 95/1988, de 26 de mayo, FJ 5, 224/1993, de 1 de julio, FJ 2, y 91/1998, de 23 de abril, FJ 2.B), sin perjuicio, claro es, de la reserva de materias a la Ley orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE). La legislación procesal se dicta por ley ordinaria.

Los arts. 41.5 y 52 EAC 2006 contienen principios rectores y no reconocen derechos, por lo que mal pueden afectar a la llamada ‘reserva de Constitución’ y a la reserva de ley orgánica. El

enunciado de tales principios parece perfectamente armonizable con el contenido constitucional de los arts. 15, 18.1 y 20 (1 y 3) CE, a la luz de la doctrina constitucional que los interpreta. La parte contraria no da ningún argumento para sostener la tesis contraria.

c. “Derechos de carácter económico y social y principios rectores”. Bajo este rótulo y sin impugnar ningún precepto del EAC 2006 en concreto, el recurso (pp. 55 y 56) contiene una serie de afirmaciones categóricas de que “todos estos preceptos” no tienen en cuenta “las competencias del legislador estatal” e incurren en inconstitucionalidad “en la medida en que pretendan que sus contenidos regulatorios vinculen a todos los legisladores”. Tacha finalmente a estos preceptos de “compendio de proposiciones inútiles”.

Dejando aparte este último reproche –que corresponde al terreno de la oportunidad y conveniencia, ajeno a la jurisdicción de este Tribunal– basta leer los arts. 37.1 y 39.1 EAC 2006 para que desaparezca la base misma del alegato contrario. Los que pueden llamarse derechos ‘de carácter económico y social’ –que el recurso no identifica– sólo vinculan a los poderes públicos de Cataluña “y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares” (art. 37.1 EAC 2006); por lo tanto, vinculan al legislador autonómico y no al general. Los principios rectores han de orientar las políticas de los “los poderes públicos de Cataluña” (art. 39.1 EAC 2006), no las fijadas por las Cortes Generales o cualquier órgano del Estado en sentido estricto.

d. Derechos y deberes lingüísticos. No se recurre el art. 32 EAC 2006. El art. 33.1 EAC 2006 es atacado porque “los ciudadanos” aparecen sujeto del “derecho de opción lingüística”, cuestión ya tratada en la alegación segunda, apartado e, y en la tercera, apartado e.

El derecho a elegir lengua oficial en las actuaciones judiciales, notariales y registrales (art. 33.2). El art. 33.2 EAC 2006 confiere el derecho a utilizar la lengua oficial que se elija en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales y a recibir “toda la documentación oficial emitida en Cataluña” en la lengua solicitada. De acuerdo con la interpretación que el art. 3.2 CE ha recibido en la doctrina de este Tribunal, el Estatuto –y, de conformidad con lo que éste disponga, también el



legislador autonómico– está constitucionalmente habilitado para fijar el alcance de la cooficialidad. “El derecho de las personas al uso de una lengua oficial [es] un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía”, leemos en el FJ 3 de la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3. Y en el FJ 5 de la misma STC se conoce que la Comunidad Autónoma puede “determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía”. La STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4, incluye en la determinación del alcance de la cooficialidad por la Comunidad Autónoma “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”. Pues bien, el contenido del art. 33.2 EAC 2006 está en perfecta conformidad con los apartados 3 y 4 del art. 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) e idénticos apartados del art. 142 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), así como con la doctrina de las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40, y 105/2000, de 13 de abril, FJ 12. En relación con los notarios, el precepto se amolda a la doctrina de la STC 74/1989, de 24 de abril, FJ 5. También, por lo que toca a los Registradores, el precepto concuerda con la doctrina de la STC 87/1997, FFJJ 5 y ss.

El deber de acreditar suficiencia lingüística que impone el art. 33.3 EAC 2006. “Para garantizar el derecho de opción lingüística”, el art. 33.3 EAC 2006 impone a Jueces, Magistrados, Fiscales, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles y encargados del Registro Civil, así como al personal al servicio de la Administración de Justicia, el acreditar, “en la forma establecida en las leyes”, la posesión de “un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas oficiales que los hace aptos para ejercer las funciones propias de su cargo o su puesto de trabajo”, y ello como requisito para “prestar sus servicios en Cataluña”.

Para interpretar correctamente este deber individualizado de acreditar un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, convendrá recordar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) funda la presunción *iuris tantum* de que, en efecto, es conocido (STC 82/1986, FJ 3, 2/1987, de 21 de enero, FJ 6, y 74/1987, de 25 de mayo, FJ 3), lo



que, consecuentemente, debe dispensar de acreditarlo formalmente (cfr art. 385.1 LEC). Otro tanto cabrá decir del catalán: si no es inconstitucional imponer a los ciudadanos de Cataluña el deber de conocerlo (art. 6.1 EAC 2006), la lógica consecuencia será que también se beneficiarían de similar presunción *iuris tantum*. Por otra parte, la acreditación de la adecuada suficiencia lingüística se impone no ya para acceder en el futuro a un “cargo” o “puesto de trabajo” sino “para prestar sus servicios”, de modo que sería también exigible a quienes ocupan plaza o puesto en Cataluña y así lo corrobora la redacción elegida en el art. 102.1 EAC 2006.

Ahora bien, el propio EAC 2006 modula la eficacia de su art. 33.3. En efecto, según el art. 37.1 EAC 2006, este apartado sólo vincula a los poderes públicos de Cataluña y a la Administración General del Estado en Cataluña (es decir, a los órganos periféricos de la Administración General del Estado en Cataluña). En consecuencia, el art. 33.3 EAC 2006 obliga al Parlamento de Cataluña a dictar las normas que den cumplimiento al precepto en la medida en que estén dentro de su competencia, y a ejercer la iniciativa legislativa ante el Gobierno o las Cortes Generales cuando no lo estén (arts. 87.2 CE y 61, b y c, EAC 2006). La remisión a “la forma establecida en las leyes” puede perfectamente interpretarse en este sentido, es decir, como reconocimiento de las competencias estatales en las respectivas materias (para Jueces, Magistrados y Fiscales, por ejemplo, art. 149.1, materias 5ª y 6ª, y SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40, y 105/2000, de 13 de abril, FJ 12)<sup>5</sup>.

Por lo demás, y en cuanto a Jueces, Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia, remitimos a lo que se dirá al tratar del art. 102 EAC 2006.

El deber de acreditar impuesto a “la Administración del Estado situada en Cataluña” (art. 33.4).

Este precepto no excede de la *materia estatutaria*, puesto que –bien interpretado– se limita fijar el alcance de la cooficialidad en relación con la Administración del Estado en Cataluña. Es

---

<sup>5</sup> La reciente STC 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 11.c, parece indicar que “incluir a los Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales y Fiscales en las medidas de normalización lingüística” invade la competencia exclusiva conferida al Estado por el art. 149.1.5ª CE, puesto que afecta a su estatuto reservado a la LOPJ por el art. 122.1 CE.



consecuencia evidente del art. 3.1 CE que sólo el castellano sea y deba ser la única lengua de comunicación interna de la entera Administración del Estado, central o periférica (cfr art. 36.1, inciso primero, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Pero, como es obvio, el personal al servicio de la Administración General del Estado en Cataluña que tengan relación directa con el público ha de satisfacer el derecho de opción lingüística (cfr art. 36.1 de la Ley 30/1992). En consecuencia, el precepto no exige que **todos** los funcionarios o personal del Estado en Cataluña sin excepción deban poseer un nivel de conocimiento suficiente de catalán, sino que la Administración del Estado debe contar con el suficiente número de funcionarios o trabajadores para satisfacer el derecho a utilizar la lengua cooficial, y especialmente ha de garantizar el dominio de las dos lenguas en puestos de trabajo que lleven consigo comunicación directa con los ciudadanos (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42, 82/1986, FFJJ 5 y 14, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26; para la Administración de Justicia, SSTC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 8.c). Nótese que este precepto ciñe el deber de acreditar al personal que haya de dominar las dos lenguas como necesaria aptitud “para ejercer *las funciones propias de su cargo o puesto de trabajo*”. Y no todos los cargos o puestos de trabajo precisan, como indispensable requisito, semejante competencia en las dos lenguas cooficiales.

El derecho a relacionarse en lengua regional con los órganos constitucionales y con órganos jurisdiccionales “de ámbito estatal” (art. 33.5). Es doctrina constitucional reiterada, como recoge el recurso, la del carácter territorial de la cooficialidad firmemente basada en el art. 3.2 CE: “[E]l criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas [es] el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos” (por todas, SSTC 82/1986, FJ 2, y 134/1997, de 17 de julio, FJ 2)<sup>6</sup>. Esta doctrina es plenamente conforme con la Carta Europea de las Lenguas Regionales de 5 de noviembre de 1992, (ratificada por instrumento de 2 de febrero de 2001), que, salvo disposición expresa en contrario, limita territorialmente el alcance de sus objetivos y principios: “en los territorios en los que se hablen dichas lenguas y según la situación de cada una de ellas” (art. 7.1 de

---

<sup>6</sup> La STC 30/1986, de 20 de febrero, FJ 4, trata justamente del idioma en que deben prestarse las declaraciones en un “órgano jurisdiccional de ámbito estatal” (Juzgado Central nº 1, Sala Segunda del TS), recordando el carácter territorial de la cooficialidad del vascuence.

la Carta; la misma limitación territorial en los arts. 8.1, 9.1 y 10.1 por lo que concierne, respectivamente, a enseñanza, justicia y administración). El ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5, afirma que la citada Carta Europea “proporciona pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística”.

La eficacia vinculante del artículo que nos ocupa es, en principio y con las matizaciones que luego se dirán, la que resulta del art. 37.1 EAC 2006. Ya sabemos que este apartado prevé que los “derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña”, aunque los de los artículos 32 y 33 “vinculan también a la Administración General del Estado en Cataluña”.

Por tanto, a pesar de la apariencia categórica del artículo 33.5 EAC 2006 cabría entender que contiene un mandato dirigido a tales poderes públicos para que, en la medida de sus competencias, hagan efectivo el derecho que consagra.

No obstante todo lo anterior, y en determinados casos, que se refieren fundamentalmente a órganos jurisdiccionales que extienden su competencia a todo el territorio español, la dispensación de una tutela judicial efectiva en términos constitucionalmente óptimos ha de permitir la utilización de la lengua regional en escritos de interposición o recurso, sin perjuicio de que, con arreglo a lo que disponga la LOPJ, la LOTC y las leyes procesales, se establezca el tratamiento procesal ulterior de la lengua regional en el curso del proceso.

Los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios. Parece que solo se recurre el segundo inciso que se refiere al deber de disponibilidad lingüística impuesto a entidades, empresas y establecimientos abiertos al público en Cataluña. Este deber se impugna “en cuanto se aplica a las relaciones entre particulares” por “las razones referidas más atrás” (p. 58). Con riesgo de error, entendemos esta imprecisa remisión al último párrafo de la página 51, donde se afirma, sin razonamiento alguno, que se violan el “derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad” y a “la libertad de empresa” y se crea un “obstáculo a la libre circulación de personas y mercancías”. El



mismo reproche merecen los apartados 4 y 5 del art. 50. De nuevo lamentamos tener que decir que los recurrentes no levantan la carga alegatoria que les incumbe sino que se limitan a efectuar afirmaciones categóricas pero no fundamentadas debidamente.

La posible eficacia de los derechos estatutarios en las relaciones entre particulares (*Drittwirkung*) se recoge en el art. 37.1 EAC 2006. Las relaciones lingüísticas entre empresas y consumidores son un ejemplo típico de eficacia que entre particulares cabe atribuir a los derechos lingüísticos, a la vista de los apartados 1 y 2 del art. 51 CE. En materia de consumo era y es competente la Comunidad Autónoma (cfr art. 123 EAC 2006). El deber de disponibilidad lingüística por parte de las empresas es necesaria consecuencia del derecho de opción lingüística, y en concreto del derecho del consumidor a ser atendido en el idioma oficial que elija. No parece que a este respecto pueda hablarse con sentido plausible de un derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad por parte de quienes transmiten bienes y prestan servicios en el mercado. Por otro lado, nunca se ha considerado que la pluralidad lingüística que reina en la Unión Europea y los deberes que de ella pueden derivar atenten contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías.

El art. 50.4 EAC 2006 contiene un simple mandato promocional del catalán, que, como tal, no puede ser considerado infractor de los arts. 10.1, 38 ó 139.2 CE. Y el art. 50.5 EAC 2006 es mera consecuencia del uso preferente del catalán decretado en el art. 6.1 EAC 2006, sobre el que ya hemos escrito en la alegación tercera, letra d.

Derechos lingüísticos en la enseñanza (art. 35). Aunque la súplica cita como impugnado todo el artículo, en la p. 58 del recurso se limita el recurso a los apartados 1 y 2 del art. 35 (i) porque sólo reconocen el derecho a recibir enseñanza en catalán y no en castellano, lo que tiene un significado excluyente para este último idioma; y (ii) porque “violentan, además, los principios de igualdad y proporcionalidad contenidos en los artículos 9, 14, 139.1 de la Constitución”, aunque no se dé la más mínima razón para esta afirmación.



La formulación estatutaria del derecho a recibir la enseñanza en catalán no es más que el corolario de que el catalán sea la lengua “normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza” (art. 6.1 EAC 2006). Al examinar en la alegación tercera, letra d, este problema, ya vimos que esa fórmula estaba respaldada por la doctrina de la STC 337/1994, consideraciones a las que remitimos. También de los apartados 1 y 2 del art. 35 cabe afirmar que se amparan en esa sentencia constitucional.

Derechos de los hablantes de aranés (art. 36). Aunque la súplica dirige el recurso contra todo el art. 36 EAC 2006, sólo argumenta contra dos aspectos de sus apartados 1 y 2. El apartado 1 se recurre porque “vincula también a otras Administraciones públicas distintas de la catalana”. Cierto. Vincula también a la Administración General del Estado en Cataluña, aunque el art. 36 no esté citado en el párrafo segundo del art. 37.1 EAC 2006. Es una consecuencia evidente de la oficialidad del aranés, que ya hemos justificado en la alegación tercera, letra d. El apartado 2 se impugna por referirse a los “ciudadanos de Arán”, cuestión sobre la que también ya hemos expuesto nuestra tesis en la alegación segunda, letra e, y tercera, letra e.

e. Garantías de los derechos estatutarios. Los arts. 37 y 38 EAC 2006 no se recurren en su integridad pese a que así lo aparente la súplica. Sólo tres puntos se combaten.

En primer lugar, se ataca –pero sin dar razones- el párrafo segundo del art. 37.1 EAC 2006, según el cual “los derechos [lingüísticos] reconocidos en los artículos 32 y 33” vinculan a la Administración General del Estado en Cataluña. Explicado ya en la alegación tercera, letra d, que el significado territorial de la cooficialidad alcanza también a los órganos de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma, el precepto es plenamente conforme con el art. 3.2 CE a la luz de la doctrina constitucional.

Del art. 38.1 se combate la previsión de un Consejo de Garantías Estatutarias que “por fuerza ha de interferirse en el sistema de garantías establecido en la Constitución en relación con los derechos fundamentales”. Este Consejo es el sucesor del Consejo Consultivo (art. 41 del Estatuto de 1979).





La garantía de los derechos estatutarios tutelados con arreglo al art. 76.2.b) y c) EAC 2006 se limita a la simple función **dictaminadora** sobre la adecuación a la CE y al Estatuto de los proyectos de ley, proposiciones de ley, Decretos-leyes sometidos a convalidación parlamentaria y Decretos legislativos. Estos dictámenes son vinculantes en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley “que desarrollen o afecten a derechos reconocidos” por el Estatuto (art. 76.4 EAC 2006). Tratándose de una función de dictamen previo –es decir, inserta en el trámite parlamentario o gubernativo en el caso de los Decretos legislativos– no hay interferencia alguna con el sistema constitucional de garantías para los derechos fundamentales que resulta de los arts. 53 (1 y 2) , 153.a y 161.1, a) y b), CE.

El art. 38.2 EAC 2006 prevé el recurso ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña contra los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del título I EAC 2006 y de la Carta de los derechos y deberes prevista en el art. 37.2 EAC 2006 “de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes”, que no pueden ser otras que las orgánicas y procesales dictadas por el Estado en virtud de sus competencias exclusivas (arts. 122.1 y 149.1, 5ª y 6ª, CE). El art. 38.2 EAC 2006 habla de ‘recurso’, por lo cual parece que se está refiriendo a la protección de los derechos estatutarios frente a disposiciones y actos administrativos dictados por Administraciones catalanas o la del Estado en Cataluña en relación con los derechos del art. 32 y 33 (art. 37.1 EAC 2006). El precepto debe interpretarse –se insiste- como un reenvío *in toto* a las leyes orgánicas y procesales dictadas por las Cortes Generales y a sus futuras modificaciones. Así lo confirma la dicción del art. 95.1 EAC 2006, que defiere la determinación de la competencia del Tribunal Superior de Justicia (**TSJ**) de Cataluña para tutelar los derechos estatutarios a “la ley orgánica correspondiente” (“en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente”). Baste una sencilla reflexión. A la pregunta: “¿*Han creado los arts. 38.2 y 95.1 EAC 2006 una nueva vía de tutela para los derechos estatutarios a disposición de sus titulares?*”, la respuesta sólo puede ser negativa. Actualmente, el recurso ante el TSJ de Cataluña en protección de los ya vigentes derechos estatutarios –que **no** son derechos fundamentales- sólo puede ser el recurso contencioso-administrativo ordinario, para conocer del cual en unos casos la competencia corresponderá a la Sala jurisdiccional del TSJ y en otras a los Juzgados de lo Contencioso-

Administrativo. Si el legislador nacional tiene a bien modificar la LOPJ, la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa o alguna otra ley procesal, podrá sin duda regular (o no) una vía especial de protección jurisdiccional de derechos estatutarios, hoy inexistente, y atribuirla íntegramente (o no) a los Tribunales Superiores de Justicia, puesto que tal vía deberá servir también para las demás Comunidades Autónomas que hayan proclamado “derechos estatutarios”. El art. 38.2 EAC 2006 es, como otros, un artículo estatutario condicionado o *in pendenti*, redactado de manera tal que carece de eficacia en tanto el legislador constitucionalmente competente –las Cortes Generales- no dicten la oportuna legislación orgánica y procesal, única que puede atribuir efectivamente la competencia. Trataremos este punto con mayor amplitud cuando abordemos las impugnaciones de artículos contenidos en el título III EAC 2006.

### **QUINTA. EL TÍTULO II DEL EAC 2006, “DE LAS INSTITUCIONES”**

De este título dedicado a las instituciones catalanas recurrense - pp. 60 a 75 del escrito contrario- los arts. 71 (apartados 1 y 6), 76 (apartados 1, 2 y 4), 78.1, 80 (1 y 3), 82 y diversos preceptos de su capítulo IV (arts. 83.1, 84, apartados 2 y 3, 86.5, 90 y 91). También trataremos aquí de la disposición adicional 6ª, igualmente impugnada.

a. La Generalidad como Administración ordinaria y su organización (art. 71.1 y disposición adicional 6ª EAC 2006). Del art. 71.1 EAC 2006 en realidad se combate sólo el segundo inciso, según el cual la Administración de la Generalidad “tiene la condición de Administración ordinaria, de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes”, sin perjuicio de las competencias de la Administración local. La adicional 6ª precisa que la Generalidad será Administración ordinaria del Estado “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”.



Comenzando el estudio de esta impugnación por la disposición adicional 6ª, ha de señalarse que es la propia Constitución la que coloca la descentralización -distinguida de la desconcentración- como principio organizativo de la Administración pública (art. 103.1 CE). Mientras la **desconcentración** supone una redistribución de las competencias dentro de una misma Administración en beneficio de sus órganos inferiores y *periféricos*, la **descentralización, en su faceta territorial**, expresa la preferencia del Constituyente por la mayor proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (STC 218/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). De este modo, el principio constitucional de descentralización territorial estimula a que, para la ejecución de sus tareas, las Administraciones con mayor radio territorial utilicen las espacialmente menores y “más próximas al ciudadano”. Pero la propia Constitución impone un límite al principio descentralizador respecto a “la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma”, a saber, el que resulta del art. 154 CE.

Pues bien, resulta claro que la disposición adicional 6ª EAC 2006 es competencialmente inocua porque se limita a remitir a una posible transferencia “mediante los instrumentos que corresponda”. La disposición se limita a operar en un futuro, en la medida en que el Estado decida libremente las transferencias necesarias.

El art. 71.1 EAC 2006 califica a la Administración de la Generalidad como “Administración ordinaria de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes”. ‘Administración ordinaria’, por lo tanto, viene a ser así una simple abreviatura o denominación sintética de la posición conferida a la Administración de la Generalidad por el Estatuto y por las demás leyes, autonómicas o no. Se trata, pues, de una designación competencialmente inocua. Por lo demás, y desde un punto de vista meramente cuantitativo, puede aseverarse con todo fundamento que la Administración de la Generalidad es la ordinaria en Cataluña, porque, en comparación con cualquier otra Administración en Cataluña, sea la periférica del Estado o las locales, las competencias, funciones y tareas de la Administración autonómica son más extensas y diversas; son más sus funcionarios y trabajadores; mayor su gasto y mayores sus medios de financiación; y son, en fin, más los asuntos en los que le corresponde decir la palabra final en vía administrativa.



Pero es que, además, este precepto debe entenderse en relación con la disposición adicional sexta que comentábamos más arriba, y que remite a decisiones futuras del propio Estado la concreción de esa Administración ordinaria.

El art. 71.6 EAC 2006 –del que se impugnan ante todo las referencias a las formas de personificación privada y a la actuación de la Administración autónoma “bajo el régimen de derecho privado”- establece una reserva de ley autonómica, puesto que la organización de la propia Administración es la más típica de las competencias de autoorganización (arts. 148.1.1ª CE). Por supuesto, las leyes que puedan dictarse para satisfacer la reserva contenida en el art. 71.6 EAC 2006 deberán respetar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas establecidas por el Estado al amparo del art. 149.1.18ª CE, en la medida en que puedan afectar a las materias organizativas de las tres letras de este apartado (cfr. art. 159.1 EAC 2006: “en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución”). De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, resumida en la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, y reiterada en la STC 97/2001, de 5 de abril, FJ 6, “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo (STC 165/1986, FJ 6), [y] establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), **son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito** (STC 227/1988 y *a sensu contrario* STC 13/1988)”; pero también “el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas”, aunque “no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación”. Nada hay en el art. 71.6 EAC 2006 que impida interpretarlo de conformidad con esta jurisprudencia constitucional. Ya dijo la STC 5/1982, FJ 2, que “la omisión en una Ley [autonómica] particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico, establecidas en Ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el

legislador comunitario cuya referencia a ellas **sólo este carácter de recordatorio puede revestir**". También es sabido que el Estado no está obligado a introducir cláusulas de salvaguarda de las competencias autonómicas (SSTC, por todas, 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2, y 191/1994, de 23 de junio, FJ 2), ni en general la omisión de formular recordatorio de la competencia ajena es motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de un precepto. **Pero lo mismo cabrá decir de los Estatutos de Autonomía: la omisión de cláusulas de salvaguarda o recordatorios de las competencias constitucionales del Estado que puedan incidir en las competencias exclusivas de la Generalidad ni convierte en inconstitucional el precepto estatutario silente, ni –por supuesto- impide que las competencias exclusivas que al Estado reserva la Constitución se desplieguen legítimamente con toda su extensión, alcance y eficacia.**

b. El Consejo de Garantías Estatutarias (art. 76 EAC 2006, apartados 1, 2 y 4). El antecedente del Consejo de Garantías Estatutarias (CGE) es el Consejo Consultivo (art. 41 del Estatuto de 1979 y Ley catalana de 25 de febrero de 1981). No es acertado considerar al CGE como “remedo de Tribunal Constitucional”, cuya labor puede “generar un conflicto de legitimidades”. El Consejo ejerce simples funciones consultivas (art. 76.2 EAC 2006), a veces con eficacia vinculante (art. 76.4 EAC 2006), pero no dicta sentencias con fuerza de cosa juzgada, como es propio de un tribunal y como para este Constitucional establecen los arts. 164.1 CE y 38.1 de su Ley Orgánica. No hay, pues, la infracción que se denuncia del art. 161 CE. Remitimos, por lo demás, a lo expuesto en la alegación anterior al tratar del art. 38.1 EAC 2006.

c. El “carácter exclusivo” del *Sindic de Greuges* o Síndico de Agravios (art. 78.1 EAC 2006). Se impugnan exclusivamente las palabras “con carácter exclusivo” en la frase “[el *Sindic de Greuges*, **S de G**] supervisa, ***con carácter exclusivo***, la actividad” de la Administración de la Generalidad y de otros organismos dependientes o vinculados con ella, gestores de servicio público y contratistas. Sin duda las palabras impugnadas podrían ofrecer una apariencia de inconstitucionalidad si se entendiera que con ellas se pretende impedir al Defensor del Pueblo la supervisión de la Administración autónoma catalana contra lo dispuesto en el art. 54 CE, que ha sido precisado y aclarado en este particular por el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. No hay

discusión posible acerca de que ha de estar abierto, por igual y para todos, el acceso a esta institución estatal para la defensa de los derechos constitucionales, cualquiera que sea el poder público al que haya de atribuirse la posible vulneración de aquellos. Pero en nuestra modesta opinión, cabe una interpretación del art. 78.1 EAC 2006 que lo acomode a la Constitución.

El carácter *exclusivo* atribuido a la supervisión del Síndico de Agravios catalán ha de entenderse centrado en los nuevos derechos estatutarios. Las palabras “*A tal fin*” con que se inicia el segundo inciso del art. 78.1 EAC 2006 tienen como antecedente la expresión “proteger y defender los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y *el presente Estatuto*”. Ha de notarse que el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981 dispone que el Defensor del Pueblo puede supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma “en el ámbito de competencias definido por esta Ley”, **que no incluye los que venimos llamando derechos estatutarios**, novedad del EAC 2006. Así pues, en la función de proteger los derechos y libertades reconocidos por la Constitución el S de G concurre con el Defensor del Pueblo de acuerdo con los términos que resultan del art. 12 de la LO 3/1981 y de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre (cfr SSTC 142/1988, de 12 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre); pero **sólo** el S de G protege y defiende los derechos estatutarios, y, por ende, **sólo de él, exclusivamente de él**, puede decirse con todo fundamento que, **simultáneamente**, ostenta la función de supervisar los derechos y libertades constitucionales y los derechos estatutarios. Así interpretado, el art. 78.1 EAC 2006 no es inconstitucional, puesto que no impide ni mengua la función supervisora del Defensor del Pueblo sobre la Administración autonómica catalana y los organismos, entidades, empresas y personas dependientes o vinculadas con ella.

d. La Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de las mismas (art. 80, apartados 1 y 3). Alega el recurso la violación de los arts. 136 (1 y 4) y 153.d) CE. De nuevo la aparente inconstitucionalidad que los recurrentes alegan desaparece con una interpretación de conformidad con la Constitución.

El art. 80.1 EAC 2006 afirma que la Sindicatura catalana “es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales [catalanes] y del resto del sector público de Cataluña”. La afirmación es correcta y carece de todo



significado excluyente o limitativo de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. El precepto no puede entenderse inconstitucional solamente por no haberse incluido en él una cláusula expresa de salvaguarda de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (ver la doctrina constitucional invocada en la letra *a* de esta misma alegación). Cabría entender aplicable *ab inverso* lo que dice la STC 214/1989, FJ 28: “[E]l art. 115 de la LRBR no incurre en inconstitucionalidad al establecer que la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma, ya que, como hemos recordado, ello no excluye que, en el ámbito territorial de Cataluña y con arreglo a la referida Ley 6/1984, de 5 de marzo, de Sindicatura de Cuentas, también corresponda a ésta la fiscalización externa de las cuentas y gestión económica de las Entidades locales de Cataluña”. En suma, el apartado 1 del art. 80.1 EAC 2006 no impide ni excluye que el Tribunal de Cuentas pueda ejercer su función fiscalizadora sobre la “Generalidad”, sobre los “entes locales” catalanes y sobre el “resto del sector público de Cataluña”; pero no ha de olvidarse que, aunque el control de la Sindicatura y el del Tribunal puedan “coexistir y superponerse”, el “ámbito principal y preferente” de la fiscalización del segundo es “el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal” (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ 8 y 12, y 18/1991, de 31 de enero, FJ 5).

El primer inciso del art. 80.3 EAC 2006 contempla al convenio como instrumento para que la Sindicatura catalana y el Tribunal de Cuentas establezcan sus “relaciones de cooperación”. Con ello ni se lesiona la independencia del Tribunal ni se invade la reserva de ley orgánica contenida en el art. 136.4 CE, que ciertamente no menciona entre las materias reservadas los modos de cooperación entre el Tribunal y las instituciones fiscalizadoras autonómicas. El art. 80.3 EAC 2006 vincula a la Sindicatura catalana, no al Tribunal de Cuentas; es decir, vincula a la Sindicatura a proponer la cooperación al Tribunal de Cuentas mediante un convenio, pero no obliga a este último ni a aceptar el convenio que le proponga la primera, ni a limitar los modos posibles de cooperar restringiéndolos a la celebración de convenios. Pues la cooperación se basa en la voluntariedad y no permite alterar las respectivas competencias (por todas, SSTC 214/1989, FJ 20, y 194/2004, FJ 9).



El segundo inciso del art. 80.3 EAC 2006 convierte en materia de cooperación –es decir, basada en la voluntariedad bilateral- la participación de la Sindicatura en los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. El art. 26.3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (Ley Orgánica 2/982, de 12 de mayo) ya preveía un tipo de participación de los órganos autonómicos fiscalizadores en la función de enjuiciamiento, a saber, como instructores delegados, lo que las SSTC 187/1988, FJ 4, y 18/1991, FJ 4, consideran constitucionalmente aceptable. Respecto a la previsión del convenio como instrumento cooperativo para la participación de la Sindicatura en la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, vale lo dicho al tratar del primer inciso en el párrafo anterior.

e. El Consejo Audiovisual de Cataluña (art. 82 EAC 2006). El art. 82 EAC 2006 configura al Consejo Audiovisual como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. Es, por ende, una institución autonómica que el art. 147.2.c) CE permite que el Estatuto establezca, fijando los aspectos básicos de su función y remitiendo al legislador ordinario su regulación más en detalle. Nada hay en este precepto que pueda estimarse contrario al art. 20 CE, puesto que se limita a prever una autoridad reguladora independiente y a describir muy someramente su función, dejando a la ley ordinaria determinar “sus ámbitos específicos de actuación”.

Como es evidente, las pocas o muchas inconstitucionalidades en que hubiera podido incurrir la Ley catalana 22/2005, de 29 de diciembre, u otras Leyes también anteriores al EAC 2006 reguladoras del Consejo Audiovisual, no permiten afirmar la inconstitucionalidad del inexpressivo art. 82 EAC 2006.

f. El capítulo VI del título II del EAC 2006 (“El Gobierno local”). En las pp. 67 a 70, los Diputados recurrentes plasman una crítica general contra el art. 2.3 EAC 2006 –que incluye como integrantes del “sistema institucional” de la Generalidad a municipios, veguerías, comarcas y “demás entes locales”- y al íntegro capítulo VI del título II del EAC 2006 por las siguientes razones: (i) superar el ámbito propio de los Estatutos en infracción del art. 147.2.c) CE; (ii) incluir a las entidades locales





catalanas en el sistema institucional de la Generalidad desconociendo el carácter bifronte del régimen local, e (iii) impedir o limitar el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.18ª CE en relación con la Administración local de Cataluña.

Se trata de una crítica muy general, que además está en contradicción con la decisión tomada libremente por los recurrentes de **no recurrir el art. 2.3 EAC 2006 y de no impugnar el íntegro capítulo VI del título II EAC 2006** sino sólo el apartado 1 del art. 83, los apartados 2 y 3 del art. 84, el apartado 5 del art. 86 y los arts. 90 y 91 EAC 2006. Ha de notarse que ya el art. 5.1 del Estatuto de 1979, con términos un tanto equívocos, incluía municipios y comarcas en la “organización territorial” de la Generalidad.

Ni el capítulo VI del título II EAC 2006 ni cualquiera de sus artículos se oponen al carácter bifronte de las Administraciones locales catalanas. La famosa *bifrontalidad*, según la propia STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4, solo significa que “el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el *máximum* 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”, de manera que la Ley autonómica reguladora de la organización territorial de Cataluña prevista en el art. 5.3 del Estatuto de 1979 “deb[ía] ajustarse [...] a las bases establecidas por el Estado” (en el mismo sentido SSTC 214/1989, FFJJ 11, 12 y 20, y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Pero el carácter bifronte de la Administración local no excluye que, “junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, exist[a] también una relación, **incluso más natural e intensa**, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas” (SSTC 214/1989, FJ 29, y 331/1993, FJ 3).

Si la Generalidad ostenta amplias competencias en materia de régimen local (arts. 151 y 160 EAC 2006), no puede considerarse contrario al art. 147.2.c) CE que se plasmen en su Estatuto las líneas fundamentales de la organización local catalana a fin de vincular al legislador ordinario catalán de régimen local, mientras que con ello no se invada la competencia estatal del art. 149.1.18ª CE. Es cierto que los arts. 151 y 160 EAC 2006 no mencionan expresamente esa competencia



constitucional del Estado cuando atribuyen competencia exclusiva a la Generalidad en las materias de *organización territorial y régimen local*. Mas ya hemos anticipado, e insistiremos en ello al examinar los arts. 110, 151 y 160 EAC 2006, que ese silencio carece de significación excluyente, puesto que está fuera del alcance y eficacia peculiares de los Estatutos el impedir o restringir la incidencia de las competencias constitucionales exclusivas del Estado en las materias que la Comunidad Autónoma asuma –también– con carácter exclusivo. Con ello queda razonado que no procede acoger las consideraciones generales que sobre el capítulo VI del título II EAC 2006 pueden leerse en el recurso.

Las veguerías (arts. 83.1, 90 y 91 EAC 2006). Invirtiendo el orden del recurso comenzamos por examinar el problema constitucional que plantean veguerías y provincias.

La provincia, ciertamente, no aparece mencionada en el art. 83.1 EAC 2006, según el cual municipios y veguerías forman la organización territorial básica de Cataluña. La única mención marginal de la provincia aparece en el art. 91.4 EAC 2006, en que al referirse a la “creación, modificación y supresión de las veguerías” se 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”. Por su parte, el art. 91.3 EAC 2006 declara lapidariamente: “Los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones”. De estos preceptos cabe inferir que la veguería es la denominación **interior** catalana para lo que, desde el **punto de vista del ordenamiento general**, seguirán siendo provincias<sup>7</sup>. El *en su caso* del segundo inciso del art. 91.4 EAC 2006 deja en claro que puede existir coincidencia –al menos en principio– entre las cuatro provincias catalanas y las cuatro veguerías.

Sobra extenderse aquí sobre la bien conocida doctrina constitucional sobre la garantía institucional de la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia” (art. 141.1 CE y SSTC, por

---

<sup>7</sup> Según el Consejo Consultivo, dictamen 269 de 1 de septiembre de 2005, IV.4, no se vulnera “la garantía institucional del ente provincial” (*res*) porque sólo hay modificación del *nomen*: el ‘ente provincial’ “en Cataluña pasará a denominarse veguería”. Nótese que en el Estatuto y en el ordenamiento autonómico, las Comunidades Autónomas uniprovinciales han perdido virtualmente su antiguo nombre (“provincia de Madrid”) en beneficio del nuevo (“Comunidad de Madrid”), fenómeno que, parcialmente, afecta también al ordenamiento estatal.



todas, 32/1981, de 29 de julio, *passim*, 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, 214/1989, FJ 13, 109/1998, de 21 de mayo, FFJJ 2, etc.), lo que es la provincia además de circunscripción electoral (arts. 68.2 y 59.2 CE), titular de iniciativa para la creación de Comunidades Autónomas (art. 143.1 CE), o división territorial del Estado (art. 141.1 CE). La garantía institucional provincial queda protegida tanto frente al Estado como frente a las Comunidades Autónomas (SSTC 32/1981, FFJJ y ss, 27/1987, FJ 9, 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 2, 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2, 109/1998, FJ 2).

Pues bien, como ya dejó dicho la STC 56/1990, FJ 20, hay “imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda unilateralmente alterar los límites provinciales, lo que es competencia de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 141.1, *in fine*, de la CE)”<sup>8</sup>. Además la “denominación” y capitalidad provinciales están reservadas al Estado a título de bases del art. 149.1.18ª CE (STC 385/1994, FJ 4; cfr también STC 56/1990, FJ 25). En una reciente sentencia (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 4) se lee que en los arts. 137 y 140 CE “se configura el municipio como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, **a diferencia de la provincia**, no existe base constitucional alguna que permita **disponer de su existencia** o de su base organizativa”. Sin duda esta afirmación, incidental pero importante, revela que, en lo que concierne a la “existencia” de las concretas provincias, “la alteración de los límites provinciales” por las Cortes Generales mediante ley orgánica puede llevar a la desaparición de alguna o algunas provincias y a la creación de otra u otras nuevas. Con otras palabras: la garantía constitucional de la autonomía provincial –de la provincia como entidad local– no significa la garantía de la subsistencia de todas y cada una de las concretas provincias, tal y como las ideó don Javier de Burgos (por simple Real Decreto de 30 de noviembre de 1833), con el complemento de la posterior partición provincial de Canarias por Real Decreto-ley / Real Decreto de 21 de septiembre de 1927. Ni tampoco la garantía constitucional de la provincia significa garantizar las Diputaciones provinciales como “base organizativa” provincial, puesto que el art. 141.2 CE permite que “el

---

<sup>8</sup> Similarmente, STC 62/1990, de 30 de marzo, FJ 10.b) (“sobre los límites provinciales no existe posibilidad de disposición autonómica”) y STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 4 (“la Constitución reserva al Estado la competencia para efectuar cualquier alteración de los límites provinciales, que habrá de hacerse por las Cortes Generales y adoptando la forma de Ley Orgánica”).

gobierno y la administración autónoma de las provincias” puedan encomendarse a “otras Corporaciones de carácter representativo” distintas de las Diputaciones.

Así pues, los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones (art. 91.3 EAC 2006) al amparo del art. 141.2 CE y 31.3 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, en adelante **LRBRL**). Y, de las hipótesis manejadas en el recurso, la más exacta parece la tercera y última, a saber, que las veguerías son el nombre que en el ordenamiento autonómico catalán reciben las provincias, si bien la “alteración de sus límites provinciales” –que incluye la supresión de provincias y la creación de otras nuevas– requerirá la previa decisión de las Cortes Generales plasmada en Ley Orgánica (art. 141.3 CE), como recoge el art. 91.4 EAC 2006. Solo cuando estén *alterados los límites provinciales* por ley orgánica, cabrá que el Parlamento de Cataluña cree, modifique o suprima veguerías tal y como prevé el art. 91.4 EAC 2006. En consecuencia han de rechazarse las dos objeciones que el recurso levanta respecto a la tercera hipótesis. Una es de puro carácter técnico, y como tal constitucionalmente irrelevante, puesto que se queja de la inexpresividad y falta de claridad del Estatuto, que, sin embargo, puede perfectamente despejarse si se entiende correctamente el sentido de los apartados 3 y 4 del art. 91 EAC 2006 en relación con los arts. 2.3 (no recurrido), 83.1, 90 (en sus dos apartados) y 91 (1 y 2). El contenido del art. 90 EAC 2006 es particularmente revelador. En él la veguería viene descrita con rasgos propios de la provincia: “ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación”, “naturaleza territorial”, “autonomía para la gestión de sus propios intereses”. La otra objeción –sobre la creación, modificación y supresión de veguerías, art. 91.4 EAC 2006 - se despeja sin más que tener en cuenta que a la creación, modificación o supresión de veguerías deberá preceder la Ley orgánica que altere los límites provinciales, en el amplio sentido que esta expresión debe recibir si nos atenemos a la sugerencia de la STC 240/2006, FJ 4.

El art. 84 EAC 2006, apartados 2 y 3. El art. 84.2 EAC 2006 contiene una enumeración de las competencias que como propias se garantizan a los municipios catalanes. Como es obvio, esa garantía estatutaria vincula al legislador territorial, y debe entenderse preponderantemente referida a materias de competencia autonómica. Así se entiende el art. 84.3 EAC 2006 afirma que la



distribución de responsabilidades administrativas en las materias del apartado 2 se rige “por las leyes aprobadas por el Parlamento” y por los principios de subsidiariedad, diferenciación y suficiencia financiera. No obstante, es de notar que el art. 84.2 EAC 2006 remite a “los términos que determinen las leyes” sin especificar si éstas han de ser estatales o autonómicas. Puede ocurrir y ocurre que algunas de las materias mencionadas en el art. 84.2 EAC 2006 tomen en cuenta la actual existencia de competencias atribuidas a los municipios en leyes estatales.

Sostienen los actores que el art. 84.3 EAC 2006 pretende excluir la legislación estatal básica. Ciertamente el precepto estatutario omite citarla, como omite citar leyes estatales sectoriales que atribuyen competencias a los municipios. Pero –una vez más– esta omisión no impide en absoluto que el Parlamento de Cataluña, al distribuir las “responsabilidades administrativas”, deba hacerlo con pleno respeto a las bases estatales en materia de régimen local y siempre sin invadir competencias constitucionales del Estado. La fuerza normativa propia de las normas básicas estatales, su eficacia vinculatoria respecto a los legisladores autonómicos, no depende de que el precepto estatutario contenga un expreso recordatorio. Y la vigencia y aplicabilidad de cualesquiera leyes estatales conformes al orden de competencia en todas las Comunidades Autónomas no requiere la cita o recordatorio en el Estatuto.

A juicio de los recurrentes, el art. 84.2 EAC 2006 contiene referencias a materias de competencia estatal exclusiva o compartida con las Comunidades Autónomas. Este último supuesto no ofrece problema constitucional alguno. Y en cuanto al primero, ninguna inconstitucionalidad habría en citar materias de competencia exclusiva del Estado si las leyes estatales –en gracia a la autonomía municipal– atribuyen competencias a los Ayuntamientos. El recurso cita como ejemplo de materias de competencia estatal incluidas en la lista del art. 84.2 EAC 2006 las de las letras e) [seguridad, Junta local], h) [circulación] y l) [telecomunicaciones]. No aciertan los actores con los ejemplos. El art. 25.1 LRBRL, letras a) y b), atribuye “en todo caso” al municipio –“en los términos de la legislación del Estado y *de las Comunidades Autónomas*”– competencias en materia de *seguridad en lugares públicos y ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas*”. Los arts. 51 a 54 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, regulan las policías locales: el art. 51.1 remite,



por cierto, a la legislación autonómica y el 54 prevé una Junta local de Seguridad. Por su lado, el art. 7 de la Ley de Seguridad Vial se refiere a las competencias municipales en la materia, aparte de que, por Ley Orgánica 6/1997, de 12 de diciembre, se transfirieron a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial con algunas excepciones. El régimen de algunas infraestructuras de *telecomunicaciones* y la prestación de algunos servicios –radio, televisión– está dentro de la competencia autonómica (cfr arts. 137.2 y 146.1 EAC 2006, art. 16 del Estatuto de 1979); y, sin necesidad de examen a fondo, baste señalar que en la legislación estatal de telecomunicaciones se recogen numerosas e importantes competencias municipales, destacando la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local terrestre, en la que, por lo demás, se reconocen las competencias autonómicas. No pueden, pues, considerarse inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 84 EAC 2006.

El art. 86.5 EAC 2006. Este artículo dispone que corresponde a la Generalidad el “control de la adecuación al ordenamiento jurídico” de los actos y acuerdos municipales y, si procede, su impugnación contencioso-administrativa, “sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias”. Dice el recurso que este precepto es contrario a “las previsiones actuales de la LRBRL” y que impide al Estado usar de las facultades que le atribuyen los arts. 60 y 61 de esta Ley.

De acuerdo con la doctrina de las SSTC, entre otras, 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 2, y 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2, 46/1992, de 2 de abril, FJ 2, y 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3, es de carácter básico –y corresponde, por tanto, a las Cortes Generales- elegir entre la introducción de posibles controles administrativos de legalidad que suspendan la eficacia de los actos y acuerdos de las entidades locales dentro de los límites señalados por las SSTC 4/1981, FJ 3, y 27/1997, FJ 2, y la eliminación de tales controles, en vez de los cuales la ley general legitima al Estado y a las Comunidades Autónomas para impugnar en vía contencioso-administrativa tales actos y acuerdos<sup>9</sup>. Por esta ampliación de la autonomía local se ha decantado el legislador básico (arts. 63 a 66

---

<sup>9</sup> STC 214/1989, FJ 23.a: “No se trata, en realidad, de un control, de los actos y acuerdos locales por la Administración estatal o autonómica, sino de la regulación de la legitimación precisa para la impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.



LRBRL), con la señalada excepción del art. 67 LRBRL, aunque en este último caso la competencia corresponde al Estado (STC 214/1989, FJ 23.b).

Es factible interpretar el art. 86.5 EAC 2006 de manera ajustada a la Constitución. La cita de la posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa entraña la aceptación de la doctrina constitucional de la que se ha hecho mención. La referencia al “control de adecuación al ordenamiento jurídico” se justifica no sólo porque el legislador básico acaso pueda volver en el futuro a un modelo más restrictivo de la autonomía municipal que el actual, aunque siempre dentro de los límites constitucionales (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2, y 159/2001, de 5 de julio, FJ 6), sino también porque este precepto estatutario parte de un concepto lato de *control* que comprende el examen de los actos y acuerdos regulado en el art. 56 LRBRL, la sustitución funcional del art. 60 LRBRL (que se conceptúa mecanismo de control por la STC 159/2001, FJ 7) o –incluso– la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de la fase final de ciertos procedimientos iniciados en la esfera municipal (art. 62 LRBRL). Finalmente, la insuficiente expresión del inciso final –“acciones [...] en defensa de sus competencias”– no priva al Estado de los demás medios de acción que la legislación básica le concede, y en particular los de los arts. 60, 61, 65 ó 67 LRBRL.

#### **SEXTA. EL TÍTULO III DEL EAC 2006, “DEL PODER JUDICIAL EN CATALUÑA”**

Contesta la presente alegación a las páginas 76 a 125 del recurso. Se recurren los artículos 95 (apartados 1, 2, 4, 5 y 6), 96 (1, 2, 3 y 4), 97, 98 (1 y 2), 99.1, 101 (1 y 2), 103, 105, 106 y 107.

El recurso principia el examen del título III del EAC 2006 exponiendo unas *consideraciones generales*, a las que se da respuesta seguidamente. Es cierto, sin asomo alguno de duda, que los jueces y tribunales –que forman el **único** Poder Judicial, puesto que “el Poder Judicial configurado por nuestra Norma fundamental requiere que el conjunto de Juzgados y Tribunales [...] estén integrados en **una única organización judicial**” (STC 254/1994, de 21 de septiembre, FJ 3)– son



órganos estatales en sentido estricto y no quedan encuadrados en la organización de las Comunidades Autónomas (SSTC 38/1982, de 22 de junio, FJ 4, 114/1994, de 14 de abril, FJ 3.B, y 91/1998, de 23 de abril, FJ 3). Así lo reconoce, por lo demás, el rótulo que se ha colocado al título III del EAC 2006, “Del Poder Judicial **en** Cataluña”: no *‘de’* sino *‘en’*. Es igualmente exacto que la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “Administración de Justicia” y “legislación procesal”, aunque –respecto a esta última competencia– “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1, 5ª y 6ª, CE). Tampoco puede negarse que, dentro de tales competencias exclusivas del Estado, el art. 122.1 CE reserva precisamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial -entendida como un “texto normativo unitario” (SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 5, y 254/1994, FFJJ 3 y 4)- “la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”, “el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera” y del “personal al servicio de la Administración de Justicia”; y que el art. 122.2 CE ordena a “la ley orgánica” que establezca el “estatuto” del Consejo General de Poder Judicial, “el régimen de incompatibilidades de sus miembros” y “sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”.

Justamente al prever la figura de los Tribunales Superiores de Justicia y al permitir la participación autonómica en “la organización de las demarcaciones judiciales en su territorio”, el Constituyente se ha creído obligado a subrayar **las dos características capitales del Poder Judicial: “unidad” e “independencia”, que la LOPJ debe garantizar** (art. 152.1 II CE). Pues como dijo la STC 56/1990, FJ 6, “el Poder Judicial es único” y “**el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial**”, de manera que **el art. 149.1.5ª CE impide que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias que se refieran a algún “elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial”**, toda vez que este autogobierno judicial por medio del citado Consejo General (en adelante **CGPJ**) es “garantía de la independencia funcional” de los Jueces y Magistrados (también STC 108/1986, de 29 de julio, FFJJ 7 y 8). Por su parte, la STC 254/1994, FJ 3, precisó que “la Constitución no sólo ha querido configurar el Poder Judicial en atención a los **principios de unidad, exclusividad e independencia** judicial sino que también ha previsto diversas **garantías para asegurar la**



**realización de aquéllos**, entre ellas, la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1 CE)” (así también STC 108/1986, FJ 6). Por ejemplo, en lo relativo al estatuto de Jueces y Magistrados, la STC 108/1986, FJ 26, dejó dicho claramente que “el *status* de los jueces y magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales jueces y magistrados, ha de venir determinado por ley y más precisamente por Ley Orgánica (art. 122.1 de la Constitución)”, que no es otra que la LOPJ.

Procede, sin embargo, negar que el título III del EAC 2006 constituya un “ataque frontal a la unidad del Poder Judicial” y abra la puerta a “la fragmentación” (recurso, p. 79). No hay tal siempre que los artículos del título III del EAC 2006 se interpreten con el propósito de “dar coherencia al bloque de constitucionalidad” y salvar “la aparente contradicción existente entre Estatutos y Constitución” (SSTC 56/1990, FJ 5, y 62/1990, FJ 4).

Con este propósito, y antes de entrar en el examen particular de los preceptos impugnados, convendrá fijar una serie de puntos generales para evitar su cansada repetición al examinar cada artículo de este título. El art. 149.1.5ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la “Administración de Justicia”; pero con arreglo a la doctrina de las SSTC 56/1990, FFJJ 5 y ss, y 62/1990, FFJJ 4 y 5, hay que distinguir entre dos conceptos –amplio y estricto- de *Administración de Justicia*, de manera que la **indeclinable** competencia exclusiva del Estado queda ceñida al “núcleo esencial” (descrito a través de los giros “*función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse*”, “*elemento[s] esencial[es] de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial*”), mientras que el campo de **posible** asunción de competencias por las Comunidades Autónomas se describe así: “*aspectos que, más o menos unidos a los anteriores [función jurisdiccional, elementos intrínsecamente vinculados a la independencia] le sirven de sustento material o personal*” o “*conjunto de medios personales y materiales que ciertamente no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1 al referirse al personal, al servicio de la Administración de Justicia*”. Por ello –palabras son de la STC 56/1990,



FJ 6- “cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales” o “administración de la Administración de Justicia”, que se considera “materia [competencial] independiente y, por tanto fuera del ámbito, de la Administración de Justicia” en sentido propio (STC 56/1990, FJ 7.A).

No admite discusión que los Estatutos de Autonomía tienen por función constitucional clave la asunción de competencias, aunque siempre dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147.2.d CE). Si las Comunidades Autónomas *pueden* asumir competencias sobre medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, por imperativo constitucional (art. 147.2.d CE) *habrán* de hacerlo, o por lo menos *podrán* legítimamente hacerlo, en sus Estatutos. En el único caso en que la Constitución se refiere a una posible competencia autonómica relacionada con Administración de Justicia (art. 152.1 II CE), el Constituyente dejó claramente dicho que justamente **en los Estatutos** podían establecerse “los supuestos y formas de participación” de la Comunidad Autónoma en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio. Resulta, pues, innegable que los Estatutos son instrumento constitucionalmente idóneo para que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre la Administración de Justicia, en los campos en que *puedan* asumirlas por no quedar dentro de la esfera exclusiva del Estado.

Ahora bien, en la Administración de Justicia concurre la peculiaridad de que la Constitución encarga a una singular Ley Orgánica –la LOPJ- la regulación de diversas materias y, entre ellas, por ejemplo, “el estatuto jurídico [...] del personal al servicio de la Administración de Justicia”, de manera que, como puede verse, sobre un mismo campo o ámbito –el personal al servicio de la Administración de Justicia que hemos tomado como ejemplo– se proyectan simultáneamente, y con los mejores títulos constitucionales, tanto los Estatutos como la LOPJ. El ya citado art. 152.1 II CE vuelve de nuevo a servir de ejemplo: los Estatutos pueden establecer “los supuestos y formas de participación” de la Comunidad Autónoma en la organización de las demarcaciones judiciales, **pero “todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”**. De esta fórmula constitucional cabe inferir que el Constituyente ha querido que, en el caso de asumir la Comunidad Autónoma esta competencia en materia de

organización de las demarcaciones judiciales, sólo pueda ser ejercida dentro del marco establecido por la LOPJ y con el límite de no perturbar la unidad e independencia del Poder Judicial. La consecuencia parece obvia. En materia de –por ejemplo– medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, la competencia autonómica está sujeta a una *doble condicionalidad* o requiere una *doble habilitación*, la estatutaria y la de la LOPJ. La asunción estatutaria de competencia en materia de la Administración de Justicia es condición **necesaria pero no suficiente**, en cuanto que la inclusión de la competencia en el Estatuto atribuye su titularidad, pero su ejercicio sólo puede realizarse en la medida en que la LOPJ lo prevea y habilite (STC 56/1990, FJ 17, último párrafo). Podría así decirse que **nada puede por sí solo el Estatuto sin la LOPJ, porque es a este último legislador orgánico al que corresponde la “definición de campos” (SSTC 56/1990, FJ 6, 62/1990, FJ 4, y 105/2000, FJ 2.a), deslindando –bajo el control de este Tribunal- el terreno de la exclusiva competencia del Estado y aquél en que, por quedar fuera del ‘núcleo esencial’ de la Administración de Justicia, pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas.** Sin estar asumida en el Estatuto –ciertamente– no puede haber competencia autonómica en materia de Administración de Justicia en sentido amplio, porque el Estatuto atribuye la **titularidad** competencial; pero sin la interposición de la LOPJ, esa competencia autonómica carece de eficacia, no puede **ejercitarse**, porque “el límite lo constituye la LOPJ, conforme a cuya regulación deben los Estatutos de Autonomía asumir la competencia que prefigura el art. 152.1, párrafo segundo, de la Constitución” (STC 56/1990, FJ 14). Como bien afirma la repetida STC 56/1990, FJ 11.b, la cláusula subrogatoria –y, en general, cualquier cláusula estatutaria de asunción de competencias- **“ha[ de cobrar eficacia en los términos de la LOPJ y no frente a ellos”**. La competencia autonómica sólo podrá desplegarse, ejercerse o tener eficacia real si, de manera concorde, lo hacen posible conjuntamente el Estatuto y la LOPJ. Y esto se aplica también a las futuras modificaciones de la LOPJ. Un cambio de ésta puede dejar provisionalmente una competencia estatutariamente asumida sin efectividad práctica, que podrá recuperar si de nuevo se modifica la LOPJ habilitando el ejercicio de la competencia autonómica. Por ello dice con total claridad la STC 56/1990, FJ 16:

La competencia para fijar la delimitación y la forma de ejercicio de la misma, habrá de ejercitarse siempre conforme a la LOPJ, no sólo porque así lo dispongan expresamente algunos Estatutos de Autonomía, sino, principalmente, porque de modo expreso así lo exige la Constitución (art. 152.1 párrafo segundo), y además, como precisa este precepto constitucional, dentro de la unidad o independencia del Poder Judicial, **de modo que cualquier consecuencia que quiera derivarse de las disposiciones estatutarias en la materia ha de quedar *pospuesta* a la determinación del alcance de las competencias asumidas a través de tales disposiciones por parte de la LOPJ.**

Son muchos los artículos del nuevo Estatuto de Cataluña que reconocen expresamente esta *doble condicionalidad* con fórmulas más o menos acertadas o felices. A veces puede ocurrir que la norma estatutaria omita el recordatorio de la LOPJ. Pero tampoco de esta omisión cabe derivar la inconstitucionalidad del precepto; bastará simplemente con dejar claro que la previsión estatutaria sólo podrá desplegarse en la medida en que concuerde con lo que disponga la LOPJ.

a. El art. 95 EAC 2006, apartados 1, 2, 4, 5 y 6. Frente a la tesis de los recurrentes, hay que comenzar negando que “sea irrelevante” que EAC 2006 coincida “con las previsiones de la actual LOPJ”. De acuerdo con la tesis de la *doble condicionalidad* o *doble habilitación* de la que partimos, la concordancia entre EAC 2006 y LOPJ impide calificar como inconstitucionales los preceptos estatutarios exclusivamente por razón de una contingencia futura, la modificación de la LOPJ en sentido menos favorable a la descentralización o desconcentración.

Apartado 1. De él se considera inconstitucional el inciso “y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto”. El problema ya ha sido tratado al contestar la impugnación del art. 38.2 EAC 2006, al que remitimos. La especial tutela de los derechos estatutarios por el TSJ de Cataluña carecerá de efectividad mientras que la LOPJ y las leyes procesales no la establezcan. Así lo reconoce expresamente el art. 95.1 EAC 2006 que remite a la LOPJ y el art. 38.2 EAC 2006 que parece hacerlo también a las leyes procesales dictadas por el Estado. En consecuencia, en el art. 95.1 EAC 2006 hay la previsión de una futura y eventual competencia, pero no real y efectiva atribución de ella. Por lo que toca a la crítica a la inclusión de los derechos y al “empaque de



Constitución” que se ha pretendido dar al EAC 2006, remitimos a la alegación I.1 y a la alegación III de este escrito.

Apartado 2. Declara que el TSJ de Cataluña será última instancia jurisdiccional “de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial”. El apartado es conforme con el párrafo segundo del art. 152.1 CE (“culminará la organización judicial”) y no contradice el párrafo tercero del art. 152.1 CE, porque el apartado que analizamos no impone **necesariamente** que el agotamiento de las instancias haya de tener lugar precisa y exclusivamente en el TSJ (cfr STC 56/1990, FJ 32). Será la LOPJ, a la que el art. 95.2 EAC 2006 remite la caracterización del TSJ como última instancia jurisdiccional, la que determine cuándo las instancias se agotarán en el citado Tribunal Superior y cuándo en otro órgano jurisdiccional con sede en Cataluña (Juzgados, Audiencias Provinciales).

La frase “*sea cual sea el derecho invocado como aplicable*” es una precisión añadida a la declaración de que el TSJ será “última instancia” de “todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial”. Ha de notarse que el precepto dice ‘última instancia’, lo que deja fuera los recursos extraordinarios (por todas, STC 56/1990, FJ 33). El agotamiento de instancias previsto en el párrafo tercero del art. 152.1 CE es general, con independencia del derecho en que esté fundado el recurso.

La cláusula “*sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina*” no constituye una determinación de la competencia funcional del Tribunal Supremo mediante un Estatuto de Autonomía, norma ciertamente inepta para ello. Más bien este apartado reconoce que corresponde a la LOPJ y a las leyes procesales dictadas por el Estado fijar la competencia del Tribunal Supremo para dar satisfacción a lo que dispone el art. 123.1 CE. La referencia a la “*unificación de doctrina*” no puede entenderse en el sentido de predeterminar indebidamente un tipo de recurso de casación (el llamado “para la unificación de doctrina” en los órdenes contencioso-administrativo y social<sup>10</sup>), sino como expresivo de la capital función que el

---

<sup>10</sup> Incidentalmente, y contra lo que el recurso sostiene, p. 84, las sentencias dictadas en el recurso contencioso-administrativo para unificación de doctrina **sí** tienen efecto de cosa juzgada y **sí** afectan a la situación jurídica de las partes (ver art. 98.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Lo mismo ocurre en el orden



Tribunal Supremo desempeña: la creación de jurisprudencia. La STC 56/1990, FFJJ 33 y 35, habla en este sentido de que “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, **aquéllas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia**” o elaborar “una interpretación y jurisprudencia **unitaria**”.

Finalmente, el apartado queda condicionado a lo que disponga la LOPJ y, en lo pertinente, las leyes procesales. Aceptada la *doble condicionalidad*, no puede decirse, como sostiene el recurso, que el EAC 2006 asuma “directamente la función reservada por la Constitución a la LOPJ y [...] a la legislación exclusivamente estatal”, ni que el art. 95.2 EAC 2006 ordene “lo que el Estado deba hacer al ejercer sus competencias” o posibilite que los Tribunales Superiores de Justicia tuvieran diferentes competencias en cada Comunidad Autónoma y, de rechazo, la competencia del Tribunal Supremo variara en las diversas partes del territorio español. Esta absurda situación que describen los recurrentes pugnaría ciertamente con el “carácter único del Poder Judicial en toda la Nación” y con “la garantía de la igualdad efectiva de los ciudadanos [españoles] en el acceso a la Justicia” (STC 56/1990, FFJJ 17.a); pero no tendrá lugar, porque la configuración del TSJ de Cataluña como “última instancia” queda consignada a la LOPJ y, en lo procedente, a las leyes procesales. Y son las Cortes Generales las que, con total libertad, determinarán “el alcance y contenido de los indicados recursos” en la LOPJ y, también, en las leyes procesales.

Apartado 4. Este apartado emplea la expresión “recurso extraordinario de revisión”, como lo hacen otras leyes (art. 73.1.b LOPJ por ejemplo) aunque en realidad, tanto según la doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 50/1982, de 15 de julio, FJ 3, 56/1990, FJ 33, y 240/2005, de 10 de octubre, FFJJ 3 y ss) como de acuerdo con la vigente Ley de enjuiciamiento civil, le conviene más la calificación de excepcional acción rescindente de una sentencia firme. Ya el art. 20.1.a) del Estatuto de 1979 se refería a la competencia del TSJ de Cataluña respecto a la revisión en las

---

social: art. 226.2 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral. Es igualmente erróneo afirmar que en este tipo de recursos sólo establece “doctrina abstracta” sin “anular las sentencias de los Tribunales que la contradijeran” (p. 86 del recurso contrario).



materias de derecho civil catalán, lo que fue confirmado por el citado art. 73.1.b) LOPJ. El apartado que nos ocupa dice “*que autorice la ley*”, lo que debe interpretarse no tanto referido a los supuestos de procedencia de la acción revisora cuando a la atribución de su conocimiento al TSJ. Pero aun cuando no fuera este el significado que se atribuya a la autorización legal, es claro que el apartado carece de efectividad sin la necesaria intervención del legislador estatal, orgánico y procesal. Por el momento, la competencia del TSJ de Cataluña para resolver “recursos extraordinarios de revisión” está ceñida a lo dispuesto por el art. 73.1.b) LOPJ.

Apartados 5 y 6. Se recurre exclusivamente el giro “*con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial*”. Remitimos al examen de los preceptos reguladores de este órgano de gobierno de la Justicia en Cataluña.

b. Artículo 96 EAC 2006. Se combate porque rompe el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal “con predeterminaciones autonómicas, que quedan así congeladas de rango e imponiéndose al legislador estatal”.

Corresponde a las Cortes Generales dictar la ley reguladora del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (arts. 124.3 y 149.1.5ª CE), y así lo han hecho al aprobar la Ley 50/1981, de 39 de diciembre. El art. 56, apartados 1 y 4, se remite respetuosamente al Estatuto Orgánico por lo que toca a la designación del Jefe de la Fiscalía ante el TSJ de Cataluña y a sus funciones. No hay en ello predeterminación ni imposición alguna a las Cortes Generales.

Los apartados 2 y 3 no han sido especialmente impugnados, y resultan de escasa importancia desde el punto de vista de las competencias. El apartado 2 se limita a prever la *publicación* del nombramiento en el periódico oficial de la Comunidad Autónoma, algo perfectamente lícito para lograr “mayor publicidad” y expresar “la relación continua de colaboración” entre Comunidad Autónoma y Fiscalía (en este sentido STC 56/1990, FJ 42, para los nombramientos de Presidente del TSJ). El apartado 3 prescribe el envío de *copia de la memoria anual* de la Fiscalía del TSJ al Parlamento y Gobierno autónomos y al Consejo de Justicia, cuestión por completo accesoria y que

no afecta al núcleo esencial de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que, respecto al estatuto del Ministerio Fiscal, valga también la *doble condicionalidad*, de manera que el deber de remitir la memoria a los órganos autonómicos carecerá de efectividad en tanto no lo imponga la Ley estatal y la tendrá en la exacta medida en que esta ley estatal lo establezca.

c. El Consejo de Justicia de Cataluña (arts. 97 a 100 EAC 2006). Aunque el recurso parece atacar en su integridad los arts. 97 a 100 EAC 2006, en realidad sólo han sido recurridos el arts. 97, los apartados 1 y 2 del 98 y el apartado 1 del 99.

El art. 97 EAC 2006. El EAC 2006 no deja clara la naturaleza del Consejo de Justicia de Cataluña (CJC). Permite pensar tanto que el CJC es un órgano autonómico creado por el Estatuto que ejerce funciones estatales de gobierno judicial, como que es un órgano estatal al que cabe atribuir adicionalmente competencias autonómicas y que el Estatuto propiamente no crea sino que sólo prevé o contempla en espera de su genuina creación mediante la reforma de la LOPJ<sup>11</sup>.

En la alternativa CJC-órgano autonómico o CJC-órgano estatal, esta última es la tesis correcta por estar más en consonancia con el art. 122.2 CE, con el art. 149.1.5ª CE y con la jurisprudencia constitucional. Es dato importante que justifica la calificación del CJC como órgano estatal el hecho de que el art. 99.1 EAC 2006 no establezca su composición sino que, en definitiva, la remita a la LOPJ<sup>12</sup>. Así pues, el CJC es un órgano **estatal** que el EAC 2006 **no crea (porque, obviamente, un Estatuto no puede organizar instituciones centrales y, menos aún, órganos constitucionales como el CGPJ), sino que se limita a contemplar como órgano de posible creación por la LOPJ,** de manera que toda la regulación contenida en el EAC 2006 queda, por decir así, **a expensas de la decisión del legislador orgánico**. De este modo han de ser interpretadas las numerosas remisiones

---

<sup>11</sup> En el momento de escribir estas líneas, está en trámite parlamentario un proyecto de ley de modificación de la LOPJ que crea los Consejos de Justicia, con el inequívoco carácter de órganos **estatales** de gobierno judicial **subordinados** al CGPJ (ver la redacción propuesta en el art. 1º.seis del proyecto para el art. 104.2 LOPJ, Boletín Oficial de las Cortes Generales, 27 de enero de 2006, núm. 71-I).

<sup>12</sup> El art. 99.1 EAC 2006 concuerda bastante bien con el proyecto de reforma de la LOPJ mencionado en la nota 25 (ver los arts. 148 bis.1 y 148 ter LOPJ en la redacción que les da el art. 1º.diez del proyecto).



explícitas que el EAC 2006 efectúa a la LOPJ, aunque, como en otras ocasiones, no haya que dar demasiada importancia a que el Estatuto pague o no pague esos homenajes expresos a la competencia estatal sobre la Administración de Justicia en sentido estricto, puesto que esta competencia existe por decisión del Constituyente y su existencia, alcance y eficacia no dependen de los recordatorios en otras normas infraconstitucionales. La peculiaridad del CJC-órgano estatal sería que los Estatutos y, con arreglo a ellos, los legisladores autonómicos, pueden atribuirle competencias autonómicas por añadidura.

Pues bien, el art. 97 EAC 2006 dice lo que ‘es’ el CJC (“órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña”) y cómo se prevé que ‘actúe’ en ocasiones (como órgano desconcentrado del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de éste último, de acuerdo con lo previsto en la LOPJ). Tanto el ‘ser’ del CJC como su ‘actuar’ dependen de que la LOPJ configure, sin traspasar los límites constitucionales (“sin perjuicio de las competencias” del CGPJ), órganos colegiados estatales que, subordinados al CGPJ, puedan llamarse propiamente ‘órganos de *gobierno del poder judicial*’. Ahora bien, no puede excluirse de antemano la constitucionalidad de toda operación *desconcentradora* de funciones o tareas del CGPJ en órganos gubernativos judiciales (estatales por ende) del tipo del CJC y similares. En todo caso, el juicio de constitucionalidad sobre la desconcentración del CGPJ tendrá que formularse cuando se reforme en este sentido la LOPJ, si es que contra ella se interpone recurso de inconstitucionalidad o algún juez o tribunal cuestiona su constitucionalidad. No cabe olvidar que, como el propio recurso admite, el art. 122.2 CE se refiere al gobierno del “Poder Judicial” como función definitoria del CGPJ, mientras que el art. 122.1 menciona el “gobierno de juzgados y tribunales”, hoy compartido entre el CGPJ y otros órganos (Salas de Gobierno, Juntas de Jueces, Decanatos, Presidentes de Tribunales, Jueces, arts. 104. 2 y 149 y ss LOPJ). Para cerrar este punto, procede señalar que, además de órgano *desconcentrado*, el CJC puede ser también órgano *delegado* del CGPJ (art. 98.2 EAC 2006, al principio y letra i)). Tanto en uno como en otro punto la configuración definitiva del CJC queda para la LOPJ.

Afirman los recurrentes que el empleo del artículo determinado *el* entraña conferir exclusividad al CJC en el gobierno del Poder Judicial en Cataluña. Difícilmente puede hablarse de exclusividad,



cuando las atribuciones de las letras a), b), c), d), e), f), g) e i) del art. 98.2 EAC 2006 presuponen que quien decide es el CGPJ u otro órgano estatal. El giro empleado tiene una explicación más sencilla: el CJC es *el* órgano previsto o contemplado por el Estatuto (a la espera de su creación por la LOPJ) para ejercer ciertas competencias en materia de gobierno judicial, pero sin perjudicar, restringir o afectar –no está ello al alcance del EAC 2006– las competencias constitucionales del CGPJ. De ahí que las competencias del art. 98.2 EAC 2006, cuando apuntan a competencias del CGPJ, se definan en términos de participación, propuesta, trámite, impulso o informe, nunca de resolución o decisión.

El resto de la argumentación del recurso puede calificarse más de crítica técnica que de razonamiento de inconstitucionalidad. Tal vez la categoría del *dédoublement fonctionnel* pueda aplicarse al CJC. Tal vez sea cierto también que, en lo sucesivo y reforma de la LOPJ mediante, convenga hablar de órganos centrales y órganos periféricos del CGPJ, pero también puede ser lícito hablar de CGPJ y Consejos de Justicia autonómicos habilitados por la LOPJ para funcionar como órganos desconcentrados o delegados del CGPJ. Todos ellos son problemas técnicos o de construcción dogmática sin relieve constitucional.

El art. 98 (1 y 2) EAC 2006. No hay un examen pormenorizado de los dos apartados que de este precepto se impugnan según la súplica del recurso. Se hace hincapié en que el CJC puede recibir atribuciones de las Leyes que apruebe el Parlamento de Cataluña, sobre lo que ya hemos tratado al examinar del art. 97 EAC 2006. Nada habrá que objetar a tal concesión de atribuciones por la asamblea legislativa territorial si no se desbordan las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con la *administración de la Administración de Justicia*. Las funciones estatales de gobierno incluidas en la lista del apartado 2 quedan, como es lógico, a expensas de lo que determine la LOPJ dentro de los límites constitucionales. En cuanto a la posible delegación de atribuciones por parte del CGPJ (apartados 1 y 2.i), es claro que su posibilidad y alcance dependerá de lo que disponga la LOPJ y de la decisión del propio órgano constitucional de gobierno judicial. En general, las



funciones gubernativas del CJC están en la línea de las que en la redacción actual de la LOPJ se atribuyen a las Salas de Gobierno de los Tribunales o a los Presidentes de tribunales<sup>13</sup>.

El art. 99.1 EAC 2006. No está impugnado el art. 99.2 EAC 2006. Del apartado 1 sólo se dice que la composición del CJC “no depende en absoluto del propio CGPJ” y que el art. 99.1 EAC 2006 introduce “unos criterios de composición incompatibles con un órgano meramente desconcentrado”. En realidad, el precepto se limita a precisar quién presidirá el CJC y a remitirse a la LOPJ, incluso en lo que se refiere a la designación de miembros por el Parlamento de Cataluña. Con esta remisión general a la LOPJ se entiende mal la crítica del recurso. Baste comparar el art. 99.1 EAC 2006 con el art. 33.3 del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). Este último precepto estatutario crea el Consejo de Justicia valenciano y remite su “composición” a “*una Ley de Les Corts*”, de acuerdo “con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Así pues, y por lo que toca a la composición del CJC, el tenor del art. 99.1 EAC 2006 parece, pues, bastante más respetuoso con la función del legislador orgánico del Poder Judicial que el citado art. 33.3 del Estatuto valenciano, aceptado por el grupo parlamentario de los Diputados actores.

Respecto del art. 100 EAC 2006, el recurso carece de específica argumentación de inconstitucionalidad.

d. El art. 101 EAC 2006. Este precepto ha sido recurrido en sus dos primeros apartados. Pero la demanda de inconstitucionalidad pretende razonar la inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3, **este último no impugnado** (pp. 97-99 del recurso). No existiendo razonamiento alguno sobre el apartado 1 al que dar respuesta, pasamos a examinar los apartados 2 y 3.

El apartado 2 atribuye al CJC “convocar los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña”, pero en los “términos establecidos” en la LOPJ. El art. 301.7 de la

---

<sup>13</sup> Y de las que se atribuyen a las Salas de Gobierno en el proyecto mencionado en la nota 25. Es muy reveladora la redacción de su disposición adicional 2ª: “Las menciones y referencias a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia contenidas en la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se entenderán referidas a los Consejos de Justicia”.



vigente LOPJ atribuye a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia **instar** del CGPJ “la convocatoria de las oposiciones, concursos y pruebas selectivas de promoción y de especialización necesarios para la cobertura de las vacantes existentes en la plantilla de la Carrera Judicial” (sobre ello STC 158/1992, de 16 de octubre). El art. 315 LOPJ establece que “las oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de la Carrera Judicial, del Secretariado y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia serán convocadas, a instancia de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se produzcan las vacantes, por el órgano competente y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley”. Como puede verse, la competencia para convocar concursos (no para resolverlos) queda pendiente de que la LOPJ así lo permita, es decir, acepte desconcentrar en los Consejos de Justicia esta función, claramente incluida en la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5ª CE y STC 158/1992, FJ 2).

El apartado 3, repetimos, no ha sido impugnado. De él cabe decir, no obstante, (i) que la regulación de la lengua en los procedimientos selectivos de Jueces y Magistrados corresponde al Estado, sin perjuicio de la competencia autonómica para regular el alcance de la cooficialidad; (ii) que, en consecuencia, lo dispuesto en el art. 101.3 EAC 2006 queda supeditado a lo que pueda disponer la LOPJ sobre el lugar de celebración de las pruebas y sobre la lengua o lenguas que puedan usar los candidatos; y (iii) que restringiendo el art. 101.3 EAC 2006 su esfera de aplicación a Cataluña es congruente con el carácter territorial de la cooficialidad, al que ya se ha hecho referencia. El giro “los concursos y oposiciones **regulados** en el presente artículo” no quiere decir otra cosa sino “los concursos y oposiciones a que se refiere el presente artículo”, que, en sí mismo, no contiene regulación alguna sobre tales procedimientos selectivos.

e. Artículo 102 EAC 2006. Tienen razón los recurrentes al afirmar que deben analizarse, por un lado, los tres primeros apartados –relativos a Magistrados, Jueces y Fiscales– y, por el otro, el apartado 4, que se ciñe al personal al servicio de la Administración de Justicia.

El apartado 3 se refiere a la obtención de una plaza en los “concursos de traslado” en que el conocimiento de la lengua y derecho propio sólo figura como mérito específico y singular (SSTC

56/1990, FJ 45, y 62/1990, FJ 12). El art. 110.2.h) de la vigente LOPJ califica el conocimiento de la lengua y derecho propios como mérito preferente “en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la comunidad respectiva” y atribuye su reglamentación al CGPJ, que actualmente viene establecida en el título III del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial. Salvo error nuestro, nada dice por el momento el Estatuto del Ministerio Fiscal en este sentido, de manera que la exigencia de este apartado respecto a los Fiscales queda pendiente de que así lo establezca aquella Ley estatal.

Los apartados 1 y 2 exigen la acreditación de un nivel de conocimiento suficiente del catalán y del derecho propio de la Comunidad a los Magistrados, Jueces y Fiscales que “ocupen una plaza en Cataluña” y ello “en la forma y con el alcance que determine la ley”, que sólo puede ser la LOPJ. Según la tesis de la *doble condicionalidad o doble habilitación*, quedan, pues, remitidas a la LOPJ la determinación misma del nivel (“alcance”) y la *forma* de acreditar el conocimiento. En cualquier caso, la exigencia sólo tendrá efectividad en las condiciones, con los plazos de adaptación y mediante las modalidades de acreditación que establezca la LOPJ o el Estatuto del Ministerio Fiscal, según la doctrina constitucional que dimana de las SSTC 56/1990, FJ 40, y 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 11.c.

Respecto al apartado 4, conviene recordar que ya los arts. 521.4.3º y 530 de la vigente LOPJ disponen que en las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas judiciales podrán contener la exigencia del conocimiento oral o escrito de la “lengua oficial propia” de la Comunidad Autónoma (SSTC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 6). Particularmente expresivo es el art. 530 LOPJ: “En las convocatorias para puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas cuya lengua propia tenga carácter oficial, se valorará como mérito el conocimiento oral y escrito de la misma. *En determinados puestos, podrá considerarse requisito exigible para el acceso a los mismos, cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo*”. – El apartado 4 del art. 102 EAC 2006 debe entenderse, pues, en concordancia con los citados preceptos de la LOPJ o con lo que en el futuro pueda disponerse en esta materia.



f. Art. 103 EAC 2006. El tenor de los apartados 1 y 2 de este artículo coincide en una parte con la LOPJ vigente y en otra no. Necesariamente la LOPJ debe regular el “estatuto jurídico [...] del personal al servicio de la Administración de Justicia”. La STC 56/1990, FJ 10, dice con toda claridad que, en esta materia estatutaria, las competencias autonómicas “en ningún caso pueden ser legislativas”, de manera que las “competencias normativas” –en la medida en que se ocupen de aspectos estatutarios– sólo pueden ser reglamentarias, si la LOPJ así lo permite (v. gr., arts. 438.3, 439.2, 447.3.c, y, sobre todo, 471.2 y disposición adicional 2ª de la vigente LOPJ y STC 253/2005, FJ 7). Y también dice la STC 56/1990 con igual claridad que la organización de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales no es la única constitucionalmente posible o aceptable (SSTC 56/1990, FJ 10, y 158/1992, FJ 2). Tampoco puede decirse que venga constitucionalmente impuesta la regulación separada de los Secretarios Judiciales y del resto de cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia.

No puede admitirse la interpretación que el recurso da a las palabras “dentro del respeto al estatuto jurídico de este personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial” que pueden leerse e el apartado 1, pues ese respeto incluye también la aceptación del sistema de fuentes subordinadas configurado por el legislador orgánico judicial para regular materias estatutarias del personal al servicio de la Administración de Justicia. Por lo tanto, el EAC 2006 no excluye –ni podría– la posibilidad de otras normas estatales que colaboren con la LOPJ en la determinación del régimen estatutario del personal al servicio de la Administración de Justicia. Las competencias normativas que la Generalidad pueda ostentar en las materias enumeradas en las diversas letras del apartado 1 serán exactamente las que se establezcan en la redacción vigente o futura de la LOPJ, según la tesis de la doble condicionalidad o habilitación antes expuesta. Sin duda, la extensión y alcance de las competencias autonómicas estará en función de si el legislador orgánico judicial decide perpetuar el modelo de los cuerpos nacionales o lo cambia (cfr art. 470.2 LOPJ), pero ya actualmente las Comunidades Autónomas poseen importantes competencias normativas y ejecutivas respecto al personal –no secretarial– al servicio de la Administración de Justicia (STC 105/2000, FJ 5). Baste para convencerse la lectura del art. 471 de la vigente LOPJ:



1. Las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo anterior, corresponden en los términos establecidos en esta Ley, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, *en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario.*

2. *En los mismos términos*, el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este libro.

Por lo que toca al apartado 2.j), es cierto que, como dice el recurso, la sanción de separación del servicio no puede ser de competencia autonómica *mientras los cuerpos sigan siendo nacionales* (STC 56/1990, FJ 11.b). Pero la solución sería distinta, sin duda, si dejaran de serlo por decisión del legislador orgánico judicial. Los apartados 1.a), 2.j) [inciso final: “incluida la separación del servicio”] y, sobre todo, 3 de este art. 103 EAC 2006 sólo tienen sentido en la medida en que los cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia dejen de ser cuerpos nacionales. Pero ello, claro es, queda pendiente de la decisión –libre- del legislador orgánico del Poder Judicial. Similar razonamiento puede valer para otras letras del apartado 2 mencionadas en el recurso.

Vale lo mismo para el apartado 3, como hemos anticipado. La doctrina del FJ 11.j) de la STC 56/1990 está en basada en la caracterización como cuerpos nacionales atribuida por la LOPJ a los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. La creación por el Parlamento catalán de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia integrados en la función pública autonómica sólo podrá ejercerse –como dice el propio apartado 3– “dentro del marco dispuesto” por la LOPJ. Sin la previa decisión del legislador orgánico judicial que lo autorice, el Parlamento de Cataluña no podrá ejercitar la facultad que le atribuye preventivamente el apartado 3.

El apartado 4 es conforme con la doctrina de la STC 56/1990, FJ 11.j) y con los arts. 473.2 y 474.4 LOPJ. La competencia exclusiva autonómica sobre este tipo de personal en nada impide –al contrario: exige- el respeto de la legislación laboral general.

g. Art. 105 EAC 2006 . Reiterando un argumento ya empleado al examinar el art. 103 EAC 2006, la llamada a la LOPJ supone respetar la delimitación de las competencias normativas estatales y autonómicas sobre la oficina judicial que efectúe el legislador orgánico a fin de preservar su homogeneidad en todo el territorio nacional, aunque funcionando con criterios de “coordinación y cooperación entre Administraciones” (art. 435 LOPJ, apartados 2 y 3, y STC de 11 de octubre de 2006, CPC 2637/2001, FJ 5). La neutralidad de la oficina judicial en relación con la planta de Juzgados y Tribunales está recogida en el art. 436.5 LOPJ. Competencias autonómicas sobre diseño, creación, organización y gestión respecto a la oficina judicial y a los órganos y servicios de apoyo están actualmente recogidas, por ejemplo, en los arts. 437.5, 438.3 y 439.2 LOPJ. De nuevo, pues, las competencias de la Generalidad en materia de oficina judicial y órganos y servicios de apoyo quedan condicionadas a lo que disponga la LOPJ.

h. Art. 106 EAC 2006 . El apartado 1 de este artículo es conforme a la doctrina de la STC 97/2001, de 5 de abril, según la cual la competencia estatal pertinente para la ordenación administrativa de la asistencia jurídica gratuita no es la de la materia 5ª (*Administración de Justicia*) del art. 149.1 CE sino la de la materia 18ª del mismo precepto constitucional, *bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas* (STC 97/2001, FFJJ 5 y 6).

Por lo que hace al apartado 2, es claro que la mediación y conciliación a que se refiere son las extrajudiciales, siempre que –además- no constituyan un presupuesto procesal, puesto que tanto las conciliaciones judiciales como las preprocesales quedan incluidas en la competencia del Estado sobre la legislación procesal (art. 149.1.6ª CE). Dado que, con el indicado alcance, mediación y conciliación se basan en la intervención de terceros para lograr la autocomposición de un conflicto, aunque puedan servir para evitar litigios judiciales, no puede oponerse ningún reparo competencial al art. 106.2 EAC 2006, pues la creación de sistemas de mediación y conciliación se ciñe a las





competencias de la Comunidad Autónoma. Frente a lo que este Tribunal ha dicho del arbitraje (SSTC, por todas, 56/1990, FJ 47, 61/1992, de 22 de marzo, FJ 5, 174/1995, de 23 de noviembre, FJ 3, y 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 12), la mediación y conciliación extrajudiciales que no constituyen presupuesto procesal no pueden conceptuarse como un *equivalente jurisdiccional*.

i. Art. 107 EAC 2006. El régimen de la propuesta autonómica para la determinación y revisión de la demarcación judicial previsto en el apartado 1 es constitucionalmente aceptable a tenor de la doctrina de las SSTC 56/1990, FJ 17, y 62/1990, FJ 9.a), y de lo dispuesto en el art. 35 (2, 3 y 4) LOPJ. La extensión de este mismo régimen de propuesta a la planta judicial no está actualmente acogida en la LOPJ, pues su art. 29.2 sólo permite que las Comunidades Autónomas la insten. Por lo tanto, la facultad de propuesta relativa a la planta deberá esperar a que una reforma de la LOPJ la haga factible. Claro es que nada impide que la facultad autonómica de instar la revisión de la planta judicial pueda ejercerse mediante un escrito con forma de propuesta, que, sin embargo, ni podrá entenderse preceptiva ni deberá acompañar al proyecto de ley mientras la LOPJ no lo disponga. Sobra decir que las Cortes Generales decidirán con toda libertad en relación con el contenido de la propuesta autonómica, pues la competencia legislativa estatal en materia de planta es de las pertenecientes al núcleo de la Administración de Justicia en sentido propio (SSTC 56/1990, FFFJJ 15y 19 y ss, y 62/1990, FJ 6).

El apartado 2 del art. 107 EAC 2006 es competencialmente inocuo. Prevé meras posibilidades, que podrán actualizarse o no en los términos que dispongan la LOPJ y la Ley de Planta y Demarcación, atendida la doctrina constitucional de las SSTC 56/1990, FJ 19, y 62/1990, FJ 6.a].

El apartado 3 debe, por el momento, entenderse en conformidad con el art. 35.6 LOPJ y la doctrina de las SSTC 56/1990, FFJJ 25 y 26, y 62/1990, FJ 10.a.



## **SÉPTIMA. EL CAPÍTULO I DEL TÍTULO IV DEL EAC 2006, “TIPOLOGÍA DE LAS COMPETENCIAS”, ARTÍCULOS 110 A 115 DEL EAC 2006**

Del capítulo I del título IV del EAC 2006 –el título “De las competencias”- se han impugnado los arts. 110, 111, 112, 114.5 y 115. Contesta esta alegación a las pp. 126 a 154 del recurso. El grueso de las alegaciones contrarias se dirige contra los arts. 110, 111 y 112 EAC 2006, especialmente estos dos últimos.

El capítulo I del título IV del Estatuto reformado se llama “*Tipología de las competencias*”. Sus arts. 110, 111 y 112 pretenden darnos el contenido abstracto y general de los tres grandes tipos de competencias: exclusivas, compartidas y ejecutivas. El art. 114 contiene una serie de normas generales para la actividad de fomento llevada a cabo por la Generalidad en materias de su competencia, financiada sea con fondos propios (art. 114.1 EAC 2006), sea con fondos estatales o europeos, hipótesis esta que es la más relevante y a la que se dedican los apartados 2 a 4 del precepto. El art. 115.1 EAC 2006 recoge la regla general de territorialidad para las competencias, y el art. 115.2 contiene una norma para los casos de que el ejercicio de las competencias catalanas tenga “alcance territorial superior al del territorio de Cataluña”.

a. Los artículos 110, 111 y 112 EAC 2006. Queremos comenzar el examen de estos preceptos resaltando que la metáfora del *blindaje* del Estatuto frente al ejercicio de las competencias constitucionales del Estado –que también emplea el recurso– más sirve para confundir que para aclarar. Siendo el Estatuto una norma jerárquicamente subordinada a la Constitución (ver alegación primera), y atribuyendo directamente el art. 149.1 CE competencias exclusivas al Estado, resulta obvio que, si cualquier órgano estatal ejerce legítimamente sus competencias exclusivas constitucionales (entendiendo por *legítimamente* el ejercerlas de acuerdo con la Constitución tal y como la haya interpretado este Tribunal), no cabe oponerle ningún límite estatutario. En palabras de la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30:



Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, **interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima**

Si los Estatutos de Autonomía son normas jerárquicamente subordinadas a la Constitución, no puede haber *blindajes* estatutarios frente a la Constitución, porque la idea consecuente del *blindaje* implica o bien que la Constitución y Estatutos son –como poco– normas equiordenadas y equipolentes, o bien que se mueven en planos diferenciados de competencia, como ocurre con el ordenamiento internacional y el interno o con el ordenamiento europeo y los ordenamientos de los Estados miembros. No hay, pues, *blindajes* frente a la Constitución, ni, por ende, frente al ejercicio legítimo de las competencias constitucionales del Estado. Cualquier pretensión de *blindaje* frente a la Constitución constituye automáticamente una negación de su supremacía.

Expuesto este sencillo corolario de la supremacía de la Constitución, no haría falta analizar las consideraciones generales contenidas en las pp. 126 a 138 del recurso. Lo que en estas páginas se dice resulta más propio de un debate académico, puesto que lo que realmente se combate son algunas explicaciones teóricas adelantadas en defensa de los arts. 110, 111 y 112 EAC 2006. Pero el Tribunal Constitucional no está para decidir disputas académicas, o para proclamar cuál de las doctrinas en disputa parece la más atinada, sino para controlar la constitucionalidad de los concretos preceptos estatutarios aquí impugnados. No obstante, pasamos a considerar brevemente las expresadas consideraciones generales del recurso.

Sobresaliente función constitucional de los Estatutos es la asunción de las competencias, pero siempre “dentro del marco establecido en la Constitución” (art. 147.2.d CE), **cuya primera exigencia es respetar absolutamente las competencias exclusivas del Estado que figuran en el art. 149.1 CE**. Es cierto que, al asumir competencias, el Estatuto ha de fijarlas (STC 76/1983, FJ 4.a), pero esa fijación de las competencias autonómicas ha de llevarse a cabo respetando siempre las



competencias exclusivas del Estado, y especialmente respetando la función constitucional delimitadora que tienen asignada los productos de algunas de tales competencias, particularmente las que vienen enunciadas con las palabras ‘bases’, ‘normas básicas’ y ‘legislación básica’. Al examinar los arts. 110, 111 y 112 EAC 2006, razonaremos que es factible entenderlos en un sentido totalmente respetuoso con las competencias constitucionales del Estado.

Es la evidencia misma que los Estatutos desbordarían su función constitucional si se entregaran a *concretar limitativamente* las competencias estatales exclusivas (art. 149.1 CE), incluidas aquí las de dictar bases, normas básicas o legislación básica. Las competencias constitucionales exclusivas del Estado no pueden, por imposición de cada Estatuto, tener un alcance distinto en unas u otras Comunidades Autónomas, puesto que no es admisible que desde un concreto Estatuto de Autonomía se pretenda condicionar el sistema entero de distribución de competencias entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, **aunque sólo sea porque el Estatuto es constitucionalmente no más que norma institucional de una sola Comunidad Autónoma (“norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, art. 147.1 CE)**. Uno de los elementos de la “realidad compuesta” que es el Estado de las Autonomías no puede “imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5).

Por otro lado, si esa supuesta *concreción estatutaria limitativa* de las competencias exclusivas del Estado pretendiera vincular al Tribunal Constitucional, se añadiría una nueva razón de inconstitucionalidad a las ya apuntadas (menospreciar la supremacía de la Constitución, extralimitar claramente la función constitucional de los Estatutos), puesto que este Tribunal sólo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), no a los Estatutos de Autonomía. Al contrario: es función de este Tribunal controlar la constitucionalidad de los Estatutos (arts. 161.1.a CE y 27.2.a LOTC). Es cierto que los Estatutos se integran en el llamado *bloque de la constitucionalidad*, **pero su inclusión en el bloque está condicionada a su plena conformidad con la Constitución.** Sólo hay un elemento incondicional e incondicionado en el *bloque de la constitucionalidad*, a saber, la propia Constitución. Para los demás, Estatutos incluidos, la elevación a ‘elemento del *bloque*’

está condicionada a su compatibilidad con la Constitución. Si, por ejemplo, los arts. 111 y 112 EAC 2006 exhibieran la pretensión de ser normas meramente interpretativas “cuyo exclusivo objeto [fuera] precisar el único sentido entre los varios posibles que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución” –verbigracia, “bases”, “normas básicas”, “legislación”, conceptos todos empleados en el art. 149.1 CE– sería evidente su inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.c y confirmada por las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3, 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, 17/1991, de 31 de enero, FJ 4, 40/1998, FJ 6, 15/2000, de 20 de enero, FJ 4 ó 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3.

Dicho todo lo cual, es cierto que los arts. 110, 111 y 112 EAC 2006 definen *in abstracto* tipos o clases de competencias. Pero por ello no es lícito afirmar que estos tres preceptos citados sean inconstitucionales. **Los arts. 110, 111 y 112 EAC 2006 no son esencial, estructural ni funcionalmente distintos a, por ejemplo, el art. 25.2 del Estatuto catalán de 1979, precepto que contiene una caracterización abstracta de las competencias exclusivas y ejecutivas de la Generalidad, y al que nunca –que recordemos– se le ha reprochado inconstitucionalidad** (cfr. SSTC 249/1998, de 20 de diciembre, FJ 2, 103/1999, de 3 de junio, FJ 3, y 239/1999, de 13 de diciembre, FJ 4). **Y consienten, como lo consentía el art. 25.2 del Estatuto de 1979, una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias.** Realmente los argumentos del recurso se dirigen contra un enemigo imaginario. Los arts. 110, 111 y 112 EAC 2006 no violan los arts. 147.2.d) y 149.1 CE como se razona seguidamente.

El artículo 110 EAC 2006. El apartado 1 de este precepto es muy parecido a la primera parte del art. 25.2 del Estatuto de 1979. Es totalmente inocuo –desde el punto de vista del orden constitucional de competencias– afirmar que una competencia exclusiva incluye la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, y que lo hace de forma íntegra, en el sentido de que todas estas potestades pueden ser ejercidas recorriendo totalmente (‘íntegramente’) la materia competencial. Podría suscitar algún reparo el adverbio “únicamente” (“Corresponde *únicamente* a la Generalitat el ejercicio de estas potestades [...]”) si se entendiera que pretende negar, excluir, impedir o restringir la incidencia constitucionalmente legítima de las competencias exclusivas del Estado sobre materias



de exclusiva competencia catalana. Es bien sabido que el carácter exclusivo de las competencias autonómicas no puede servir de fundamento para restringir las competencias exclusivas que al Estado reserva la Constitución, ni menos aún para privarle de ellas, pues las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas han de ejercerse “dentro del marco establecido en la Constitución” y, por lo tanto, con los límites que, para las competencias exclusivas autonómicas, resulten del ejercicio legítimo de las competencias exclusivas de las instituciones centrales (art. 147.2.d CE; cfr SSTC, por todas, 37/1981, FJ 1, 5/1982, de 8 de febrero, FFJJ 1 y 2, 69/1982, FJ 1, 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3, 86/1989, de 11 de mayo, FJ 7, 40/1998, FJ 30, 149/1998, de 2 de julio, FJ 4, 38/2002, de 14 de febrero, FJ 7, etc.). Pero es perfectamente factible una interpretación que acomode el precepto al orden constitucional de competencia. *Únicamente* la Generalidad, y no el Estado, podrá legislar, reglamentar y ejecutar en la materia de sus competencias exclusivas, siempre que –claro es– la Generalidad respete los límites constitucionales y, dentro de ellos, las normas y actos dictados por órganos estatales en ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales exclusivas. Así lo hace luego el nuevo Estatuto catalán al regular distintas competencias exclusivas, en que expresamente salva el respeto a lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales (ejemplos: agricultura y ganadería, art. 116.1 EAC 2006; asociaciones y fundaciones, art. 118.1 EAC 2006; cajas de ahorro, art. 120.1 EAC 2006, etc), aunque esta expresa salvaguarda de las competencias estatales no siempre se efectúe. Pero ya hemos dicho repetidamente que carece de toda importancia la omisión de una expresa cláusula para salvaguardar la competencia ajena, puesto que no perjudica en lo más mínimo el legítimo despliegue de ésta. Muy bien dijo la STC 20/1988, FJ 3, que “la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, **la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento**; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia”.



Contra el **apartado 2** del art. 110 EAC 2006 nada se dice en el recurso, tal vez porque el apartado 2 es virtual reproducción del art. 26.1 del Estatuto de 1979, y tiene firme anclaje en el art. 149.3 CE, inciso segundo, última frase.

El art. 111 EAC 2006. Al atacar este precepto, el recurso construye su argumento pasando por alto el real sentido de la importante cláusula “*excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*”. Y tampoco tiene en cuenta la importante modificación que este artículo ha experimentado tras su aprobación por las Cortes Generales. En efecto, la inicial redacción de este artículo establecía que las competencias autonómicas se ejercitaban “en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley (...)”. Añadía el artículo que “el Parlamento debe concretar a través de una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales”. Este precepto acogía la tesis principialista sobre las bases estatales, privándolas de directa eficacia normativa. Tras su paso por las Cortes Generales, el art. 111 EAC 2006 reconoce diáfaramente la eficacia normativa directa de las bases estatales, eliminando la referencia a que la concreción de la efectividad normativa de las bases correspondía al Parlamento catalán.

Es constitucionalmente indiscutible que en los casos de competencia compartida, antes llamada de *desarrollo legislativo y ejecución*, corresponde a la Generalidad la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Ahora bien, como aclara a continuación el precepto, ello es “en el marco de las bases que fije el Estado”. Esta expresión concuerda perfectamente con la empleada por el art. 147.2.d) CE, “dentro del marco establecido en la Constitución”. El art. 111 EAC 2006 la precisa simplemente aclarando que las competencias constitucionales del Estado relevantes respecto a las autonómicas compartidas son las que en la lista del art. 149.1 CE aparecen identificadas mediante los términos ‘bases’, ‘normas básicas’ y ‘legislación básica’, que en el uso general suelen denominarse –sin más– *bases*.



El primer problema que el art. 111 podría plantear viene a continuación, porque aparentemente concreta la estructura y función de las bases estatales, es decir, parece *concretar limitativamente* una competencia constitucional exclusiva del Estado. No hay tal. El precepto estatutario no hace más que reflejar la doctrina constitucional en materia de *bases*. En efecto, el establecimiento de *principios* es un modo constitucionalmente posible y correcto –no ciertamente el único– en que el Estado puede fijar *bases*. La referencia al *mínimo común normativo* evoca una de las más célebres máximas de la jurisprudencia constitucional para describir la función de las *bases*, que se emplea por primera vez –si no erramos– en la STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1 (“*común denominador normativo*”). Posteriormente, la STC 32/1983, de 28 de abril, FFJJ 3, habla de un “*denominador común*”, a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá ejercitar sus propias competencias”. “*Mínimo común denominador normativo*” aparece en la STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 14. Y “*mínimo común normativo*” se lee en el FJ 13 de la STC 220/1992, de 11 de diciembre, en el FJ 7 de la STC 133/1997, de 16 de julio, o en el FJ 6 de la STC 212/2005, de 21 de julio. De estas expresiones puede elegirse la que más guste, porque todas apuntan a lo mismo, el lado material del concepto de bases. Pero es evidente que, al hablar de *mínimo común normativo*, el art. 111 EAC 2006 no hace más que aceptar el rasgo más eminente del lado **material** del concepto de *bases*, tal como lo ha definido la doctrina de este Tribunal.

Añade luego el art. 111 EAC 2006 que las bases deben fijarse “*en normas con rango de ley*”. Y en efecto, esta es la regla general establecida en copiosa y constante jurisprudencia constitucional, de manera que sólo “*excepcionalmente*” pueden fijarse las bases mediante normas reglamentarias e incluso dictarse actos ejecutivos básicos cuando afecten a intereses supraautonómicos o contengan elementos discrecionales (por todas, y entre las más recientes, SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4, 14/2004, de 12 de febrero, FJ 10, 194/2004, de 2 de noviembre, FJ 7, 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, etc). Con ello el art. 111 EAC 2006 no hace más que recoger el lado **formal** del concepto constitucional de *bases*.

Es otro lugar común en la doctrina constitucional que las bases estatales pueden ostentar distinta extensión e intensidad según las materias (por todas, y entre las más recientes, SSTC 235/1999, de



16 de diciembre, FJ 12, 206/2001, de 22 de octubre, FJ 4, 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 9). Una de las posibles concreciones de esa mayor extensión e intensidad- por ejemplo en materia de crédito, banca y seguros- viene dada por la posibilidad, siempre excepcional sin embargo, de que las instituciones centrales dicten normas reglamentarias y actos de ejecución básicos. **Pues bien, esta doctrina constitucional es la que se pretende connotar con las palabras “excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”.** Constitución y Estatuto forman el bloque de la constitucionalidad. **De este modo, el sujeto implícito del ‘se determinen’ no es otro que el Tribunal Constitucional.** Por lo tanto, el precepto acepta aquí la doctrina de la diferente extensión e intensidad de las bases según las materias, **en los términos en que determine, como no podía ser de otro modo, la doctrina presente y futura de este Tribunal.** Sin embargo, a este importante pasaje del art. 111 EAC 2006 el recurso sólo le dedica un párrafo en la p. 146 donde afirma que es una “remisión indeterminada que ninguna concreción tiene en el propio Estatuto”. Esto último no es cierto. Espigando sólo un caso entre varios, al regular la competencia en materia de cajas de ahorro (art. 120 EAC 2006), el nuevo Estatuto catalán establece que la competencia compartida autonómica sobre la actividad financiera de estas entidades ha de ejercerse de acuerdo con “los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales” (apartado 3) y que la Generalidad “colabora en las actividades de inspección y sanción” que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España (apartado 4). En el art. 126.3 EAC 2006 se lee que la competencia compartida de la Generalidad sobre la actividad de entidades de crédito –que no sean cajas de ahorro– o entidades aseguradoras incluye “los actos de ejecución *reglados*”, transparente manera de reconocer que en esta materia las *bases* estatales comprenden actos de ejecución discrecionales.

Seguidamente, el art. 111 EAC 2006 establece que, en el ejercicio de sus competencias compartidas, la Generalidad puede establecer políticas propias, siempre –claro es– dentro de las que las bases estatales plasmen. Ya la STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 3, fijó la siguiente doctrina:

El artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en

detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (v. gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (**sea la legislación básica**, o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas<sup>14</sup>.

Cierra el art. 111 EAC 2006 estableciendo que el Parlamento catalán debe desarrollar y concretar las “previsiones básicas” a través de una Ley. Aquí el Estatuto está dentro de su función constitucional como *norma de cabecera* del ordenamiento autonómico, pues se limita a fijar el rango de la norma autonómica que debe desarrollar y concretar las bases estatales (SSTC, por todas, 32/1983, FJ 1, y 56/1990, FJ 26, y 203/1993, de 17 de junio, FJ 3<sup>15</sup>) y lo hace creando una reserva de ley autonómica, lo que –entre otros– tiene un significado netamente garantista para los ciudadanos de Cataluña.

El art. 112 EAC 2006 . De este precepto sólo se recurre en realidad el inciso “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”.

---

<sup>14</sup> Similarmente, SSTC 14/1999, de 22 de enero, FJ 11, y 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14.

<sup>15</sup> “La determinación de cuál sea el órgano que ha de ejercer la competencia y cuál deba ser la norma o el rango de la norma a través de la cual haya de ejercerse dicha competencia es indisociable de la titularidad de la competencia”.



Es sobradamente conocida la doctrina constitucional que se inicia con la STC 18/1982, de 4 de mayo, en cuyos FFJJ 3 y ss quedó fijado el sentido de las palabras ‘legislación’ (estatal) y ‘ejecución’ (autonómica) cuando se utiliza este par conceptual para distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta doctrina continúa con las SSTC, entre otras, 35/1982, FJ 2, 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, 100/1991, FJ 2, 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 4, 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 7, 103/1999, de 3 de junio, FJ y termina –por el momento– en la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4. Con arreglo a esta notoria jurisprudencia constitucional, la legislación ha de entenderse en sentido material y comprende no sólo la Ley formal sino también los reglamentos ejecutivos, y, en un célebre caso (STC 249/1988), hasta las Circulares si tenían naturaleza normativa *ad extra*. En cambio, las competencias autonómicas de ejecución son, por lo general, aplicativas y con ellas se trata de llevar a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas, quedando comprendida en la ejecución la facultad de dictar “Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa”.

El art. 112 EAC 2006 respeta el llamado carácter material de la *legislación* competencia del Estado. En el inciso cuestionado se dice con toda claridad “ejecución de la **normativa** del Estado”, y **es diáfano que el término normativa incluye no sólo la de rango formal de ley sino también la reglamentaria**. Cabría dudar si la atribución a la Comunidad Autónoma de la “*potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado*” desborda o no el deslinde entre *legislación* y *ejecución* que se desprende de la jurisprudencia constitucional antes mencionada. Pero la duda queda disipada por cuanto es viable entender esa potestad reglamentaria autonómica de segundo orden en conformidad con la Constitución y con la jurisprudencia de este Tribunal (se califica a la potestad reglamentaria autonómica como de **segundo orden**, porque habrá de respetar siempre los reglamentos que dicte el Estado en uso de su competencia de *legislación*).

En efecto, el tipo de reglamento que la doctrina constitucional incluye dentro de la *legislación* **es el reglamento ejecutivo o reglamento de ejecución de las leyes** (art. 22.3 de la Ley Orgánica

3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado), es decir, un tipo particular de reglamento caracterizado por desempeñar una función de complemento y pormenorización de la Ley con **eficacia *ad extra***, es decir, con directa incidencia en los derechos e intereses de los ciudadanos<sup>16</sup>. En cambio, el *reglamento de organización de los servicios*, disposición incluida en la competencia autonómica de *ejecución*, tiende a coincidir con lo que, importando un concepto alemán, algunos autores llaman *reglamento administrativo* por oposición al *reglamento jurídico*. Y, ciertamente, no se puede negar que la Comunidad Autónoma competente para la *ejecución* habrá de contar con la facultad de regular o disciplinar el modo en que va a ejercer su función de aplicar o poner en práctica lo dispuesto en la ley estatal y en el reglamento –también estatal– dictado para ejecutar la ley. La STC 51/2006, FJ 4, no duda de que en la esfera autonómica queda incluida la “*regulación de la propia competencia funcional de ejecución*”. Pues bien, dado que el propio art. 112 EAC 2006 reconoce que el Estado puede dictar normas reglamentarias, necesariamente habrá de entenderse que la potestad reglamentaria incluida en la ejecución autonómica se contrae a regular su propia competencia funcional de ejecución de las leyes y reglamentos estatales, sin que alcance a desarrollar con efectos jurídicos *ad extra* las mencionadas normas estatales, tanto legales como reglamentarias. Así interpretado, el art. 112 EAC 2006 es conforme con el orden constitucional de competencias.

Corroboración esta interpretación el hecho de que el propio art. 112 EAC 2006 haga expresa referencia a la “potestad de organización”, pero sólo **dentro de la función ejecutiva, es decir, de la ejecución simple mediante actos administrativos**. Una opinión doctrinal muy autorizada sostiene, con razón, que la llamada potestad organizatoria carece de entidad material propia y es más bien un concepto-síntesis que engloba “todas las potestades públicas en cuanto se dirigen a la creación, configuración, puesta en marcha y modificación de las organizaciones”, de manera que sobre la organización administrativa confluyen la potestad legislativa, la reglamentaria y **potestades**

---

<sup>16</sup> En el célebre caso de la STC 249/1988, fue la naturaleza normativa de la Circular –**con posible repercusión *ad extra***– la que llevó a considerar la circular como acto incluido en la competencia estatal de *legislación*.

**domésticas simplemente ejecutivas** (adscripción de medios materiales, nombramientos etc.). Por lo tanto, el art. 112 EAC 2006 contiene una doble alusión a la potestad organizatoria: una *expresa*, pero ceñida a la ejecución simple (mediante actos administrativos), y otra *implícita* mediante las palabras “la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”, que concierne al uso de la potestad reglamentaria con fines de organización. De este modo la referencia a la potestad reglamentaria autonómica debe interpretarse en clave exclusivamente de organización y, más en general, de regulación de la propia competencia funcional.

Otros preceptos estatutarios parecen confirmar también el reducido ámbito de la potestad reglamentaria autonómica cuando de competencias ejecutivas se trata. Así, por ejemplo, los arts. 114.4 y **127.2** EAC 2006 identifican competencia ejecutiva y “gestión”; los arts. 116.1.b), 117.1.e), **118.3**, 124.3.c), **127.1.b).1º**, **132.1**, 145.b) y **162.3.a) y b)** EAC 2006 contraponen ‘ejecución’ y ‘regulación’; los arts. 119.4 y 121.1.e) EAC 2006 se refieren a la ‘ejecución de la ordenación’ o a la ‘ejecución de las normas’; el art. 121.2.d) EAC 2006 incluye en la ejecución la “reglamentación **interna**”, mientras que el art. 155 EAC 2006, apartados 1.a) y 2.a), la regulación **de los Registros** autonómicos; y, en fin, los arts. **138.2**, **140.7**, **147.1**, 147.3, **154.2**, 156, **161.2**, **163**, 164.3, **170** y **172.2** EAC 2006 centran la competencia ejecutiva en típicos actos de ejecución (autorizar, inspeccionar, gestionar registros, intervenir, nombrar, controlar, expedir títulos, etc)<sup>17</sup>.

Con arreglo a la interpretación que se acaba de exponer, desaparece toda sombra de inconstitucionalidad en el artículo 112 EAC 2006. Pero incluso parece constitucionalmente posible ir más allá y defender que, manteniendo siempre la subordinación de la potestad reglamentaria autonómica a la estatal, las disposiciones autonómicas de carácter general puedan tener alguna eficacia externa siempre que el reglamento estatal le habilite expresamente para ello.

El art. 114.5 EAC 2006. Se impugna este apartado porque “interfiere sin fundamento constitucional alguno en el ejercicio de una competencia ajena”, al imponer “la participación de la Generalidad en

---

<sup>17</sup> En este párrafo van en **negrita** los preceptos recurridos.



una apreciación que corresponde hacer al Estado”. Los recurrentes reconocen que, en general, el art. 114 EAC 2006 no hace sino positivizar la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrero.

El propio recurso reconoce que la atribución de carácter *no territorializable* a una subvención estatal o comunitaria europea puede afectar a la competencia autonómica, y que ello sirve de justificación sustantiva a la pretensión catalana de participar en la determinación de tal carácter. Por otro lado, el art. 114.5 EAC 2006 carece por el momento de efectividad práctica, ya que –por su misma redacción– remite a una posterior determinación o precisión del tipo de participación, que, como es lógico, deberá establecerse por norma estatal de rango suficiente o, si la participación pudiera llevarse a cabo por vías ya existentes, mediante el apropiado acto o convenio de cooperación. No puede, por ello, considerarse que el apartado que nos ocupa resulte lesivo del orden constitucional de competencia. La participación autonómica en la determinación del carácter no territorializable de una subvención o en su gestión y tramitación es, por lo demás, cuestión que deberá establecerse por igual para todas las Comunidades Autónomas, y no singularmente para Cataluña.

El art. 115 EAC 2006. Del apartado 1 de este artículo se recurren exclusivamente las palabras “*otras disposiciones legales*”, que, según los recurrentes, pueden incluir disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas en perjuicio de la competencia estatal para fijar puntos de conexión. El apartado 2 se ataca porque “ninguna cobertura puede dar al ejercicio por la Generalidad de competencias que, precisamente por tener sus objetos un alcance territorial supraautonómico, la Constitución expresamente las ha reservado al Estado”.

En la alegación primera, apartado 2, nos hemos referido al principio de territorialidad competencial y a los efectos extraterritoriales que, en determinados supuestos, pueden alcanzar las disposiciones y actos de una Comunidad Autónoma. No se trata de hipótesis infrecuentes: las Comunidades Autónomas dictan cotidianamente actos administrativos jurídicamente eficaces en toda España y a veces en toda la Unión Europea (v. gr., Resolución de 28 de junio de 2006, de la Secretaría de Industria, del Departamento de Trabajo e Industria sobre certificación de conformidad de paneles



solares, BOE de 30 de septiembre de 2006). El efecto extraterritorial de normas y actos autonómicos puede derivar –ciertamente– del modo en que se haya asumido la competencia en el Estatuto, pero puede también venir atribuido por otras “disposiciones legales”, por ejemplo, dictadas por el Estado o por la Unión Europea. El apartado 1 del art. 115 EAC 2006 emplea el giro “*disposiciones legales*” para denotar simplemente ‘la norma dictada por la fuente que sea competente para atribuir la eficacia extraterritorial’. Esta redacción es absolutamente neutra e inocua, y, por supuesto, no permite a la Generalidad dotar antijurídicamente de efecto extraterritorial a sus normas o actos. Si este caso ocurriera, la violación del orden constitucional de competencia sería imputable a la norma o acto extralimitado, pero no al art. 115.1 EAC 2006. Sobra recordar que “la mera posibilidad de uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí mismo motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas” (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, 132/1989, de 18 de julio, FJ 14, ó 235/2000, de 5 de octubre<sup>18</sup>).

Veamos ahora el apartado 2. Contra lo que sostiene el recurso, es doctrina de este Tribunal (plasmada entre otras en las SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11) que, establecido por el Estado un punto de conexión, las simples consecuencias extraterritoriales del ejercicio de una competencia autonómica no permiten sin más desplazar al Estado las competencias autonómicas, salvo casos en que la actividad pública no consienta fraccionamiento, pues en otro caso hay que dejar que actúen los “mecanismos de cooperación y coordinación”. El art. 115.2 EAC 2006 se refiere precisamente al supuesto en que la competencia autonómica necesariamente se proyecta fuera del territorio de Cataluña, lo que puede abarcar desde (i) graves problemas medioambientales o de protección civil que, originados en esa Comunidad, se extiendan al territorio de otras, hasta (ii) el caso más simple de que, en un procedimiento sancionador de consumo, incoado y tramitado por la Administración de la Generalidad, sea preciso llevar a cabo una medida de instrucción en el domicilio social de un empresario sito fuera de Cataluña. Para tales supuestos, el art. 115.2 EAC 2006 se limita a prever la utilización de mecanismos cooperativos (“instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes

---

<sup>18</sup> Otra formulación: “[L]a mera posibilidad de que la norma pueda ser defraudada no representa en sí misma objeción alguna de a la constitucionalidad del precepto” (SSTC 56/1990, FJ 34, y 62/1990, FJ 11.a).



territoriales”) o de coordinación en línea con la doctrina constitucional de la que se han citado dos ejemplos. El art. 115.2 EAC 2006 se basa, pues, en el respeto a la competencia ajena (cfr art. 4.1.a LRJ-PAC) y en el principio de cooperación y colaboración que es inherente a todo Estado compuesto (por todas, STC 194/2004, FJ 5, que cita a otras muchas; apartados 4 y 5 del art. 4 LRJ-PAC), y en consecuencia no puede ser tachado de inconstitucional, pues se encuentra en línea con la jurisprudencia constitucional antes citada.

#### **OCTAVA. EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO IV, “LAS MATERIAS DE LAS COMPETENCIAS”, ARTS. 116 A 173 DEL EAC 2006**

Se contesta en la presente alegación a las páginas 155 a 305 del recurso.

Con carácter previo, conviene hacer tres consideraciones generales, con las que trataremos de contestar a una crítica común en el recurso para cada competencia exclusiva, y que podríamos sintetizar en que mediante la técnica estatutaria del establecimiento de submaterias que en todo caso integrarían la competencia exclusiva autonómica se estaría impidiendo al Estado el ejercicio de competencias concurrentes:

1.El texto aprobado por el Parlamento catalán, al definir las competencias exclusivas en su art. 110 añadía la expresión “de forma íntegra y excluyente”. Este último calificativo podía interpretarse en el sentido de impedir que sobre una competencia definida como exclusiva en el Estatuto pudiera concurrir otra competencia del Estado. Pues bien, manifestando una voluntad claramente contraria a esa interpretación de las competencias exclusivas autonómicas, las Cortes Generales suprimen del texto definitivo el término “excluyente”.

Teniendo en cuenta la singular relevancia que el Tribunal ha otorgado en la interpretación normativa a los textos preparatorios y a los antecedentes legislativos, la supresión de dicho término sólo puede entenderse, frente a lo sostenido por la demanda, en el sentido de que la exclusividad de





determinadas competencias no implica exclusión de otras competencias concurrentes estatales sobre una determinada materia.

2. Como hemos apuntado anteriormente, la omisión de cláusulas de salvaguarda o recordatorios de las competencias constitucionales del Estado que puedan incidir en las competencias exclusivas de la Generalidad ni convierte en inconstitucional el precepto estatutario silente, ni –por supuesto– impide que las competencias exclusivas que al Estado reserva la Constitución se desplieguen legítimamente con toda su extensión, alcance y eficacia.

3. El establecimiento de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas estatales (SSTC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6, y 173/2005, de 23 de junio, FJ 11). Así resulta del EAC 2006 que tras su paso por las Cortes Generales suprimió, salvo en materia de asociaciones y fundaciones, toda referencia al establecimiento de puntos de conexión para el ejercicio de competencias autonómicas.

## **ART. 117. AGUA Y OBRAS HIDRÁULICAS**

### **Art. 117.1**

La demanda considera inconstitucional la asunción por la Generalidad de una competencia exclusiva sobre cuencas intracomunitarias, y la inclusión en exclusiva de la planificación en las letras a) y b) del apartado. El recurso se funda aquí en la imposibilidad de calificar la competencia como exclusiva cuando el Estado ostenta competencias planificadoras sobre la totalidad de los recursos hidrológicos, al amparo del artículo 149.1.13 CE.

Pues bien, como ya señalábamos más arriba, el hecho de que se asuma una competencia como exclusiva, no supone que se trate de una competencia ilimitada. Cada competencia se configura en sus límites precisos por la concurrencia con otros títulos competenciales. Así, no cabe duda de que



efectivamente la competencia autonómica sobre cuencas intracomunitarias resulta limitada por el legítimo ejercicio de la estatal sobre planificación general de la actividad económica.

El artículo que nos ocupa del EAC 2006, no introduce a nuestro juicio modificación alguna. El EAC 1979 ya atribuía a la Generalidad competencia exclusiva sobre los “aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña” (art. 9.16), y a la luz de este precepto el Tribunal declaró que esa competencia exclusiva autonómica encontraba su límite en la estatal planificadora (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a).

Por otro lado, el Tribunal tiene declarado que “la competencia del Estado en materia de planificación hidrológica, enunciada en los arts. 1.3 y 15 a) de la Ley, debe entenderse que no menoscaba las que, según sus Estatutos, son propias de las Comunidades Autónomas para elaborar y revisar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias a que la propia Ley se refiere. Es cierto, no obstante, que, conforme al mandato del art. 38.6, estas competencias autonómicas deben ejercerse con observancia de las prescripciones establecidas en los arts. 38 a 44 de la Ley, en comunicación con la Administración del Estado [art. 16.1 c)], en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten (art. 38.4) y con sujeción a la aprobación final de los planes por el Gobierno (art. 38.6). Pero tales determinaciones legales no suponen en sí mismas una ilegítima sustracción a las Comunidades Autónomas de toda competencia sobre la planificación hidrológica” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20 b).

En definitiva, de acuerdo con la doctrina expuesta, es constitucionalmente legítimo que las Comunidades Autónomas asuman competencias planificadoras exclusivas en materia de cuencas intracomunitarias, con respeto del ejercicio de sus competencias por otras Administraciones, y, en particular, de la competencia planificadora estatal.

## **Art. 117.2**



El recurso considera inconstitucional el inciso “y obras de interés general”, así como el que establece que “en estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general”. Considera la demanda que, dado que el Estado ostenta competencia exclusiva sobre esas obras, el Estatuto no puede imponer una participación de la Generalidad.

El precepto estatutario impugnado expresamente dispone que asume competencias ejecutivas “en los términos establecidos en la legislación estatal” y “en estos mismos términos” le corresponde la participación planificadora. La demanda reprocha al EAC 2006 que imponga la competencia y la participación y limite la intervención de la legislación estatal a concretar su ejercicio y la forma de participación. No es ésta, sin embargo, la interpretación que, a juicio de esta parte, ha de hacerse de la remisión a la legislación estatal.

Así, es al Estado, titular de la competencia, al que le corresponde, con plena libertad de configuración, atribuir concretamente la competencia y la participación, y especificar la forma de ejercicio, teniendo el precepto estatutario carácter orientador hasta que no se recoja por la norma estatal. Sólo así puede interpretarse la plena remisión a la legislación estatal: la intervención autonómica estaría condicionada a la previsión estatutaria y al establecimiento en la normativa estatal de remisión. En definitiva, el precepto estatutario podría considerarse que promociona una actividad legislativa estatal, que atribuya la competencia y la participación discutidas de contrario. En esta interpretación, el precepto resulta totalmente conforme a la Constitución.

### **Art. 117.3**

El artículo prevé la participación de la Generalidad en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de recursos intercomunitarios. Pues bien, a juicio de esta parte, se limita el EAC 2006 a recoger la doctrina constitucional en la materia.

Así, el Tribunal tiene declarado lo siguiente:



“sin perjuicio de que el legislador haya ordenado que el Plan Hidrológico Nacional se apruebe por Ley (art. 43 de la Ley), y haya previsto asimismo la participación de las Comunidades Autónomas interesadas en el procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos estatales [art. 17, en conexión con los arts. 18.1 a) y b), 23, 33, 39 y concordantes], participación ésta que, como se insistirá más adelante, resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20 a).

“La coordinación de los planes hidrológicos de cuenca que corresponde elaborar a la Administración del Estado o a Organismos de ella dependientes con las diferentes planificaciones que les afecten ha de realizarse primordialmente a través del procedimiento de elaboración de aquéllos, como dispone el art. 38.4 de la propia Ley de Aguas; a cuyo efecto, resulta necesaria la participación de las Comunidades Autónomas que la Ley regula” (STC 227/1988, F 20 e).

El EAC se limita a plasmar, por tanto, la doctrina del Tribunal, de acuerdo con la cual, la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación. En cualquier caso, es al legislador estatal al que le corresponde concretar la forma de participación de la Comunidad en la planificación, participación que, como sabemos, puede ir desde la simple información hasta la exigencia de informe previo.

En cuanto a la participación de la Generalidad en los órganos de gestión estatales de cuencas intercomunitarias, no parece que la misma sea exigencia directa de la CE ni de la doctrina del Tribunal, aunque sí parece un instrumento conveniente para la adecuada cooperación en el ejercicio de competencias concurrentes. En cualquier caso, es el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (LA), el que prevé que las Comunidades Autónomas puedan incorporarse a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca, si así lo deciden (artículos 25 y 27 d) LA). Sin embargo, el EAC 2006 no puede producir el efecto

de vincular a futuros legisladores estatales a establecer una participación orgánica que no viene impuesta constitucionalmente. El precepto estatutario en este punto, por tanto, sólo puede entenderse como la decisión de la Generalidad de participar en los órganos de gestión de cuencas, siempre que la posibilidad esté prevista en la legislación específica. Ya hemos visto que la LA condiciona, como no puede ser de otro modo, la presencia de las Comunidades en la Junta de Gobierno del organismo de cuenca a una previa decisión de la propia Comunidad. El EAC 2006 fija normativamente la decisión de la Generalidad de participar siempre que esa posibilidad esté legalmente contemplada.

#### **Art. 117.4**

El precepto únicamente articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica del informe preceptivo, sin que se altere la titularidad competencial que corresponde al Estado. En efecto, se trata simplemente de un informe previo, no es ni vinculante, ni siquiera determinante.

Recordemos que el EAC 2006 introduce la categoría del informe determinante. El Tribunal Supremo ha señalado que la virtualidad de un informe “determinante” y no vinculante es poder “contar con una opinión cualificada (...)” que el órgano decisor “ha de tomar en consideración de modo ineludible (...) y, aunque dicho parecer no le vincule, para separarse de él debe hacerlo de modo motivado” (SSTS 14 de abril y de 12 de mayo de 2003, F. 6 y 2, respectivamente). El EAC 2006, siguiendo esta definición jurisprudencial, en la disposición adicional segunda, únicamente exige la motivación por parte del Estado ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para apartarse del informe determinante de la Generalitat.

A contrario, cuando el EAC 2006 exige simplemente informe preceptivo y no determinante, el Estado podría apartarse del mismo sin necesidad de motivación, al menos, sin necesidad de motivarlo ante la Comisión Bilateral.



En definitiva, no existe un desplazamiento competencial –la decisión sigue correspondiendo al titular de la competencia–, y el EAC 2006 únicamente establece un razonable mecanismo de colaboración Estado-Comunidad Autónoma.

## **ART. 118. ASOCIACIONES Y FUNDACIONES**

### **A) Asociaciones**

El recurso, tras reconocer que el precepto impugnado “deja formalmente a salvo las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de asociación, así como la reserva de ley orgánica”, discute el carácter exhaustivo de la relación de submaterias a las que el segundo inciso del artículo 118.1 EAC 2006 extiende, “en todo caso”, la competencia autonómica, y, en particular, el apartado b) del citado precepto.

Resulta relativamente sencillo realizar una interpretación conforme del artículo impugnado. De la literalidad del mismo, sólo puede concluirse que el respeto que el propio artículo predica a “las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica” se proyecta sobre la totalidad del artículo 118.1 EAC 2006. Así, el artículo se refiere a una sola competencia, que se atribuye genéricamente en su primer inciso y se desarrolla en el segundo inciso del apartado (por eso en el segundo inciso se alude a “esta competencia”).

Por tanto, toda la competencia, y no sólo el inciso de atribución general, queda sujeta a los límites que el Tribunal Constitucional ha señalado para el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre asociaciones. No plantea pues ningún problema de constitucionalidad la asunción de específicas submaterias, siempre que en el ejercicio de las competencias sobre las mismas, la Comunidad Autónoma esté sujeta –como así resulta, sin duda, del primer inciso del precepto– a “las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica”.



En cuanto al apartado b) del artículo 118.1, en el mismo se incluye en todo caso en la competencia autonómica “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 para su obtención”.

Pues bien, como señala el recurso, en la reciente STC 133/2006, de 27 de abril, en su F. 18 (no en el 17, como apunta la demanda), el Tribunal precisó los siguientes extremos:

1º.“Sentado esto, podemos concluir que la posibilidad de disfrutar de los beneficios fiscales que versen sobre tributos de titularidad estatal o cuyo establecimiento corresponde al Estado representa la determinación del deber tributario de los beneficiarios y, en cuanto tal, resulta natural a su incardinación en el ámbito competencial del art. 149.1.14 CE. Esta conclusión cuenta, por otro lado, con el respaldo de la doctrina sentada en las SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, F. 4, y 74/2000, de 16 de marzo, F. 3, acerca de la determinación de la instancia competente para establecer beneficios fiscales.

Idéntico encuadramiento competencial merecerá la concreción del derecho reconocido en el art. 33 c) LODA, en aquellos supuestos en los que los «beneficios económicos» sean establecidos por la legislación en materia de competencia estatal, y a ello parece referirse el Abogado del Estado cuando invoca la aplicabilidad de la doctrina contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en torno a la incardinación del poder de gasto del Estado en el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias. Obviamente, en este segundo supuesto la incidencia en la hacienda general vendrá dada no ya por la minoración de los ingresos sino por el incremento de los gastos”.

2º.”Ello no obsta para reconocer que sobre algunos de los entes sobre los que puede recaer la declaración administrativa de utilidad pública, algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña por mor de lo dispuesto en el art. 9.24 EAC, ostentan competencia exclusiva. Pero esta constatación no basta para concluir que se produce un vaciamiento de las competencias



autonómicas habida cuenta de que en el art. 35.1 LODA, no impugnado en este proceso constitucional, se prevé que la referida declaración únicamente se llevará a cabo «previo informe favorable de las Administraciones públicas competentes en razón de los fines estatutarios y actividades de la asociación», lo que garantiza la intervención autonómica en el procedimiento estatal de declaración mediante la introducción de la figura del informe vinculante cuando sea negativo. Como hemos tenido ocasión de afirmar, esta figura representa una técnica «de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico [aquí, sobre un mismo sujeto], y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse» (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 38 y las resoluciones allí citadas).

Por lo demás el régimen descrito tampoco impide sino que, por el contrario, parece propiciar el que las Comunidades Autónomas con competencias plenas en la materia otorguen otros beneficios a las asociaciones de su ámbito competencial que merezcan su consideración como de «utilidad pública», cualquiera que sea la denominación utilizada”.

En definitiva, el correcto encuadramiento competencial de la materia a que alude el apartado b) del artículo 118.1 EAC sería el de “hacienda” y no el más general de asociaciones; y el régimen constitucional propicia que las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia de asociaciones puedan otorgar otros beneficios a asociaciones de su competencia sobre tributos no estatales.

Pues bien, nada impide una interpretación conforme a esta doctrina constitucional del artículo 118 EAC 2006. En efecto, si bien es cierto que probablemente hubiera resultado más claro que el legislador estatutario hubiera hecho la incardinación competencial de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, la imprecisión carece de relevancia. En efecto, el apartado que nos ocupa sólo puede entenderse dentro del límite implícito del respeto a las competencias de otras Administraciones en virtud de otros títulos. Ya hemos visto que el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.14 CE, tiene competencia exclusiva sobre la “hacienda general”, competencia que



incluye el establecimiento de beneficios sobre tributos estatales y la determinación de los requisitos para su obtención. Es evidente que el artículo 118.1 b) EAC 2006 no puede desconocer esa competencia exclusiva, y, por tanto, el mismo sólo puede interpretarse como la asunción de la competencia que ya le reconocía el TC para otorgar “otros beneficios a las asociaciones de su ámbito competencial que merezcan su consideración como de «utilidad pública», cualquiera que sea la denominación utilizada”, es decir, para otorgar beneficios que no recaigan sobre tributos estatales.

## **B) Fundaciones**

El recurso cuestiona el artículo 118.2 EAC 2006 por configurar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre fundaciones sin sujeción a límite alguno; y por incluir, al igual que se hacía con las asociaciones, la competencia para determinar “los beneficios fiscales de las fundaciones establecidos en la normativa tributaria” (art. 118.2 b).

Pues bien, resulta evidente que el hecho de que no se expliciten formalmente los límites a que está sujeta una competencia, no la convierte en ilimitada. Como señalábamos, toda competencia está implícitamente sometida a los límites derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, siendo misión del Tribunal Constitucional la fijación de las fronteras entre títulos competenciales diversos. Fronteras que, por supuesto, operan como límites a los respectivos títulos.

Como sabemos, en materia de fundaciones, el Tribunal parte de la constatación de que “en el texto constitucional el fenómeno fundacional no es considerado como materia competencial dotada de sustantividad propia. En efecto, esta materia no figura en los listados de los arts. 148.1 y 149.1 CE, sin que a efectos de la necesaria distribución competencial resulte clarificadora la consagración del derecho de fundación en el art. 34 CE ya que no se trata de una norma atributiva de competencias”. Por otro lado, a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, todas las Comunidades han asumido en sus Estatutos la competencia exclusiva sobre “fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma”.

Sin embargo, continúa el Tribunal, “de tal situación no puede extraerse la conclusión de que el Estado carezca de competencias en relación con el derecho de fundaciones proclamado en el art. 34 CE. En efecto el reconocimiento por el precepto citado del «derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley» incluye una llamada al desarrollo legislativo, que ha de realizarse en los términos fijados en el art. 53.1 del mismo texto constitucional, y en el que al Estado compete ex art. 149.1.1 CE regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio. Por otra parte, otros títulos competenciales del Estado –en los términos en que los consagra la propia Constitución– le habilitan igualmente para disciplinar el régimen jurídico de las fundaciones en los aspectos civiles y procesales (art. 149.1, números 8 y 6 CE), así como a estimular la participación de la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general, mediante medidas fiscales que le corresponde establecer, de conformidad con el art. 149.1.14 CE” (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 2).

El Tribunal, por tanto, ha determinado ya con precisión los límites de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre fundaciones, sin que el artículo 118.2 EAC 2006 pretenda modificar tales límites. Así, el Estado sigue teniendo competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho, ex art. 149.1.1 CE; los aspectos civiles y procesales de las fundaciones, ex art. 149.1. 6 y 8 CE; y los beneficios fiscales que afecten a tributos estatales, ex art. 149.1.14 CE.

### **C) Art. 118.3**

La demanda considera inconstitucional el apartado por las mismas razones que el art. 118.1 b) y 2 b), es decir, por entender, que pretende atribuir a la Generalidad la competencia para atribuir a asociaciones y fundaciones beneficios fiscales sobre tributos estatales. Es evidente que el apartado impugnado permite sin dificultades una interpretación conforme a la CE y a la doctrina del Tribunal Constitucional. En coherencia con lo que hemos sostenido para la letra b) de los apartados 1 y 2 del



artículo, debe prevalecer la interpretación del apartado 3 que limita la competencia autonómica sobre los beneficios fiscales a tributos no estatales.

## **ART. 120. CAJAS DE AHORROS**

### **A) Art. 120.1**

El recurso impugna el apartado con carácter general por entender que las materias que específicamente se consideran, en todo caso, incluidas en la competencia autonómica, no estarían sujetas al límite de las competencias estatales a que se refiere el primer inciso del apartado.

Ya hemos visto con anterioridad como la técnica del EAC 2006 es atribuir la competencia con carácter general y a continuación desarrollar materias incluidas en el ámbito competencial. Se trata, por tanto, de la misma competencia, sujeta a los mismos límites. El segundo inciso del apartado lo único que hace es explicitar contenidos que necesariamente incluye el título competencial, pero éste sigue siendo el mismo, y queda afectado por idénticos límites.

En definitiva, por tanto, parece evidente que las materias “en todo caso” atribuidas a la Comunidad también estarían sujetas a “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”.

En particular, discute la demanda las letras a), c) y d) del apartado que nos ocupa.

En cuanto a la **letra a)**, el recurso entiende que la atribución a la Generalidad de la competencia para la determinación de los órganos rectores de las Cajas y “de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados”, “podría interpretarse en un sentido contrario a la autonomía local, que habilitase, en el ámbito competencial catalán, a prescindir de su respeto y protección”.



Realmente no alcanzamos a entender en qué medida la letra impugnada puede desconocer la autonomía local. No es misión del legislador que atribuye la competencia, especificar al tiempo todos los límites a que está sometida (tarea imposible y que casi siempre resultaría incompleta). Es evidente que en el ejercicio de sus competencias, tanto el Estado, como la Generalidad deberán respetar la autonomía local constitucionalmente garantizada. En el caso de que la Generalidad incumpla esa obligación, podrá declararse inconstitucional la norma de desarrollo de la letra que nos ocupa, que infrinja esa autonomía. No parece, sin embargo, aceptable que preventivamente se declare la inconstitucionalidad de una norma atributiva de competencia, para evitar que en un futuro la misma se pueda ejercer de forma improcedente.

La **letra c)** se impugna por la especial importancia que tiene el régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro en la competencia estatal sobre Cajas.

Baste reproducir aquí lo ya dicho respecto de este apartado con carácter general. En definitiva, esta letra c) también se encuentra sujeta a los límites que se deriven de la competencia estatal en la materia y, en particular, de los que expresamente señala el apartado en su primer inciso.

Por último, se cuestiona la **letra d)** que atribuye a la Generalidad “el ejercicio sobre las potestades administrativas con relación a las fundaciones que creen”. La demanda interpreta que la atribución competencial se refiere a las fundaciones creadas por Cajas domiciliadas en Cataluña, aun cuando desarrollen mayoritariamente su actividad fuera del territorio. Está aquí la demanda falta del necesario razonamiento justificativo de su postura, limitándose a afirmar que “se produce, de esta forma, un exceso en la atribución de la competencia que carece del necesario respaldo constitucional”. En rigor, el señalamiento de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas estatales (SSTC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6, y 173/2005, de 23 de junio, FJ 11).

Pero es que, en cualquier caso, parece claro que la letra que nos ocupa debe interpretarse en relación con el artículo 115 EAC 2006 que, integrado en el capítulo I del Título IV, proyecta su contenido



sobre todas las competencias específicas que se relacionan en el capítulo II. Como sabemos, el citado precepto señala que “el ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat”.

El apartado d) no establece expresamente que la competencia en él atribuida exceda del territorio de Cataluña, por lo que debe interpretarse en conexión con el artículo 115.2 EAC 2006. Es decir, las competencias de la Generalidad vendrían referidas a las fundaciones creadas por Cajas domiciliadas en Cataluña, siempre que desarrollen mayoritariamente sus funciones en esa Comunidad.

## **B) Art. 120.2**

La demanda discute este apartado al entender que la inclusión como competencia compartida de la Generalidad de la “regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas”, atentaría contra la competencia estatal en la materia, tal y como la habría definido la STC 178/1992 (con cita de un inciso de su FJ 3 c).

Pues bien, en primer lugar debemos señalar que del inciso de la sentencia citado de contrario no puede extraerse la conclusión que se pretende. Así, la sentencia se dictó en relación con el RD 1370/1985, de 1 de agosto, de desarrollo de la Ley de 22 de mayo de 1985, en lo relativo a recursos propios de las entidades de depósito. En concreto, en el FJ 3 c) de la sentencia se declaró constitucional la exigencia de la previa autorización por el Banco de España de la distribución de resultados, cuando la entidad de depósitos tuviera un déficit de recursos propios que, de acuerdo con la Ley, pudiera poner en peligro su solvencia.

En nada parece que pueda quedar afectada la competencia estatal porque la Generalidad regule, dentro de las bases que fije el Estado, la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas. Por supuesto, el Estado siempre podrá establecer controles adicionales a la distribución de

resultados, cuando pueda resultar afectada la solvencia de la entidad, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC citada de contrario.

Por último, nótese que el apartado limita literalmente la competencia autonómica por los “principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales”. La expresión reglas claramente alude a la especial intensidad que en este ámbito pueden tener las bases estatales, tal y como se puso de manifiesto en las alegaciones de esta parte al artículo 111 EAC 2006.

### **C) Art. 120.3**

Sin mucha convicción la demanda cuestiona que el artículo atribuya a la Generalidad competencia compartida sobre la disciplina, inspección y sanción de las Cajas, que tengan su domicilio en Cataluña. Funda la inconstitucionalidad en que la STC 48/1988, de 22 de marzo, habría declarado la inconstitucionalidad de los preceptos legales que fijaron el domicilio como elemento determinante de la competencia.

La demanda sin duda se refiere (a pesar de que no se especifica) al FJ 4 de la STC 48/1988 en la que efectivamente se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 56 y 18 de las leyes catalana y gallega en materia de Cajas “en cuanto que, al fijar como elemento determinante el domicilio social, extienden la competencia en materia de inspección y coordinación a actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad”.

Ya sabemos que la legislación básica estatal en la materia, constituida por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, establece en su DF Quinta, que “a los efectos de la presente Ley, se entiende que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en el mismo”. El Tribunal ha interpretado el precepto en los siguientes términos:



“A diferencia de los preceptos autonómicos, la mencionada disposición final añade, sin embargo, en el último inciso de su primer párrafo, que la competencia se extiende únicamente a las actividades realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad. Ahora bien, esas actividades no han de entenderse referidas a las materias propias del estatuto personal, sino fundamentalmente a las de naturaleza crediticia, pues, de otro modo, al añadir al criterio del estatuto personal el de la territorialidad, la norma se convertiría en una norma de asunción de competencias por parte del Estado, no prevista en la Constitución ni en los Estatutos, en relación con las actividades realizadas dentro de una Comunidad por aquellas Cajas que no tienen el domicilio social en ella. Por esto, dado que la prescripción establecida en la disposición final quinta lo es «a los efectos de la presente Ley», es decir, de la LORCA, puede concluirse que, teniendo en cuenta el contenido de ésta, a tales actividades ajenas al estatuto personal sólo pueden referirse las funciones de disciplina, inspección y sanción, que desde el punto de vista competencial aparecen reguladas en la disposición adicional primera de la misma Ley estatal. Y respecto a ellas ha de regir el principio de territorialidad, establecido con carácter general en los correspondientes Estatutos de Autonomía, por no darse ninguno de los supuestos que justificarían la inaplicación de este criterio general, a los que antes hemos hecho referencia”.

Es decir, con el anterior marco estatutario las funciones de disciplina, inspección y sanción habrían de atribuirse a la Administración correspondiente de acuerdo con un criterio estrictamente territorial. De conformidad con ese criterio, en la STC 49/1988, de 22 de marzo, se declaró inconstitucional la reserva que la DA primera de la LORCA hacía al Estado de las actividades que nos ocupan “realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social”, dado que las mismas “estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia” (FJ 30).

Así pues, en principio, en materia de disciplina, inspección y sanción el punto de conexión para el ejercicio de la competencia es el territorio. Sin embargo, el Tribunal llega a esta conclusión, no sólo porque así se establezca en la legislación básica estatal, sino fundamentalmente porque “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 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 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 resultar de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes”.

El EAC 2006 sí establece un punto de conexión específico para el ejercicio de sus competencias “sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas”, que se extendería a las que tengan su domicilio en Cataluña. Sin embargo, parece claro que la interpretación del inciso en el sentido de extender la competencia autonómica a las actividades de crédito realizadas fuera del territorio de la Comunidad resultaría contraria a las disposiciones antes citadas de la LORCA, confirmadas como básicas por el Tribunal.

Una interpretación sistemática del EAC 2006 obliga a entender que la competencia autonómica, tal y como establece la LORCA, se limita al ámbito territorial de la propia Comunidad. Así, parece preciso conectar el precepto aquí discutido con el 115 que define el “alcance territorial y efectos de las competencias”. Ya hemos visto que sólo cuando expresamente se establezca una eficacia jurídica extraterritorial de la competencia, ésta puede extenderse más allá del territorio de la Comunidad. El hecho de fijar el domicilio de las Cajas como punto de conexión, únicamente de forma implícita puede suponer que se asumen competencias sobre sus actividades fuera del territorio, pero desde luego, no podrá discutirse que esa consecuencia no se explicita, ni se establece expresamente. En definitiva, de una interpretación sistemática del artículo 120.3 en relación con el 115, ambos del EAC 2006, parece claro que cabe excluir la competencia autonómica sobre las actividades de crédito realizadas fuera del territorio autonómico (que corresponderían, en principio,



a la Comunidad en cuyo territorio se realizaran, siempre que tuvieran asumida competencia en la materia).

#### **D) Art. 120.4**

El precepto impugnado se limita a proponer fórmulas de colaboración con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación de éste. Tal y como ya hemos expuesto con carácter general, la plena remisión a la legislación estatal hace que no pueda suscitarse duda alguna de la constitucionalidad del precepto. En su caso, habrá de ser el legislador estatal el que, con plena libertad de configuración, decida el hecho de la colaboración y las fórmulas y mecanismos en que se articule, sin que el Estatuto condicione en modo alguno al legislador básico.

### **ART. 121. COMERCIO Y FERIAS**

#### **Art. 121.1**

**A)**La demanda discute, en primer lugar, el **apartado a)** en cuanto incluye, en todo caso, en la competencia autonómica exclusiva, la “ordenación administrativa del comercio electrónico”. El único fundamento de la demanda en este punto es que la venta a distancia “frecuentemente traspasa los límites territoriales autonómicos”, y, por tanto, no puede considerarse una competencia exclusiva dado que estaría limitada por el título competencial estatal de ordenación general de la economía.

Pues bien, es evidente que no existen títulos competenciales ilimitados, y que, por mucho que una competencia se asuma como exclusiva, la misma siempre vendrá limitada por las competencias atribuidas a otras entidades territoriales sobre distintas materias que tengan incidencia en el mismo objeto. El comercio interior no es una materia reservada a la exclusiva competencia del Estado en el artículo 149.1, por lo que puede asumirse estatutariamente por las Comunidades, y así se ha hecho desde el inicial Estatuto catalán (artículo 12.5). Como ha señalado el Tribunal esto no significa que



el Estado carezca de competencias mediante las cuales pueda incidir en esa materia y que, de algún modo, la vienen a limitar. Una de ellas, como acertadamente sugiere el recurso, es la competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE), pero también “legislación civil” (art. 149.1.8 CE) o “legislación mercantil” (art. 149.1.6 CE) –por todas, SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3; 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 9).

Por último, nótese como el EAC 2006 respetuoso con la doctrina del Tribunal, atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en la “ordenación **administrativa** del comercio electrónico”, salvando, por tanto, el principal límite a la competencia autonómica, es decir, el derivado de los aspectos civiles y mercantiles de la contratación, cuya determinación corresponde en exclusiva al Estado.

**B)**A continuación se impugna el **apartado b)** por incluir como competencia exclusiva en materia de comercio la regulación administrativa de las “ventas promocionales y de la venta a pérdida”. Añade el recurso la llamada “venta en rebajas”, dado que aunque no se menciona expresamente en el artículo estatutario que nos ocupa, según la demanda, quedaría incluida en “todas las modalidades de venta”.

El razonamiento de la demanda es que existen aspectos de esas modalidades de venta que el Tribunal Constitucional ha encuadrado en otros títulos competenciales que corresponden al Estado, y, por tanto, la competencia autonómica sobre las mismas nunca puede ser exclusiva. A nuestro juicio incurre nuevamente el recurso en el error de confundir la exclusividad competencial con sus límites. Por muy exclusiva que sea una competencia, siempre estará sujeta a los límites derivados del contenido de otros títulos competenciales. La ubicación de un aspecto concreto de la materia en una competencia o en otra constituye el encuadramiento competencial, primera operación necesaria en la resolución de cualquier conflicto.

Pues bien, efectivamente hay aspectos relativos de las ventas a que se refiere este motivo de impugnación que se han encuadrado en la competencia estatal sobre defensa de la competencia, sobre legislación civil o mercantil, o sobre planificación general de la actividad económica. Esto no significa que la Generalidad no pueda asumir competencia exclusiva sobre los aspectos de esas ventas que puedan considerarse comercio interior y no deban integrarse en las limítrofes competencias estatales.

C) La demanda cuestiona, por último, de este artículo 121.1 EAC 2006 la inclusión como competencia exclusiva en materia de comercio “la regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado” (**apartado c**).

El Tribunal tiene declarado que el encuadramiento competencial de la materia de horarios comerciales ha de realizarse en el título “comercio interior”, como submateria de éste; y que el citado título competencial exclusivo de la Comunidad Autónoma puede resultar condicionado por el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE).

Parece claro que el EAC 2006 no hace sino recoger esa doctrina constitucional, encuadrando efectivamente la regulación de los horarios comerciales en el título competencial sobre el comercio. Nuevamente, y como venimos diciendo, el que la competencia se asuma como exclusiva no significa que no esté limitada por competencias colindantes de otros entes públicos. En concreto, la submateria horarios comerciales está intensamente incidida por el título estatal sobre la planificación general de la actividad económica, y así debe interpretarse el último inciso del precepto estatutario, cuando alude al respeto al principio constitucional de unidad de mercado.

#### **Art. 121.2**

El recurso discute la inclusión, en todo caso, en la competencia ejecutiva de la Generalidad “en materia de ferias internacionales celebradas en Cataluña” de la “actividad de autorización y



declaración de la feria internacional” (art. 121.1 a) EAC 2006). Basa su pretensión de inconstitucionalidad en la doctrina recogida en el FJ 2 de la STC 13/1988, de 4 de febrero.

Pues bien, si examinamos la doctrina de la citada sentencia, no parece que el precepto estatutario pueda considerarse inconstitucional. Como sabemos, ya el antiguo Estatuto de Autonomía atribuía a la Generalitat la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de “ferias internacionales que se celebren en Cataluña” (art. 11.6 EAC 1979). La única novedad que introduce, por tanto, el EAC 2006 es la de especificar submaterias que incluye la genérica atribución competencial, de acuerdo con la técnica habitual en el texto que nos ocupa. Entre esas actividades se incluye, en todo caso, la de “autorización y declaración de la feria internacional”. Sin embargo, en el párrafo 3º del mismo artículo 121 aclara que “la Generalitat colabora con el Estado en el establecimiento del calendario de ferias internacionales”. Antes de interpretar sistemáticamente los apartados transcritos, conviene sintetizar la doctrina del Tribunal en la materia, recogida en la STC 13/1988, de 4 de febrero:

1º.-Las ferias internacionales tienen “una incidencia inmediata en el comercio exterior, que el art. 149.1.10ª. de la Constitución configura como competencia del Estado”.

2º.-Los antiguos Estatutos de Autonomía no atribuían “una competencia genérica (...) de ejecución de la legislación del Estado sobre una genérica materia ferias internacionales, sino una específica materia de ejecución” sobre el “específico ámbito material configurado por los concretos certámenes feriales a los que se haya atribuido previamente el carácter de internacionales que tengan o puedan tener lugar en” la Comunidad.

Así se interpretó el inciso del EAC 1979 que limitaba la competencia a las ferias “que se celebren en Cataluña”, que se recoge en el EAC 2006 refiriendo la competencia a las ferias internacionales “celebradas en Cataluña”. La competencia, por tanto, autonómica sigue siendo específica.



3º-.A nuestro juicio la doctrina constitucional esencial en la materia se recoge en el siguiente párrafo: “En definitiva, aunque complementarias, las dos fases de la actividad ferial internacional que se realiza en el territorio nacional, consistentes en la determinación coordinada de las Ferias a celebrar por un lado, y en la Organización y desarrollo de cada Feria, por otro, son perfectamente separables y así se desprende de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, que permiten reservar al Estado la primera, sin mengua de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido sobre la segunda”.

Sentado lo anterior procede hacer la interpretación sistemática de los apartados 2 a) y 3 del artículo 121 EAC 2006, conforme a la doctrina del Alto Tribunal a que hemos hecho referencia.

Pues bien, es evidente que “el establecimiento del calendario de ferias internacionales” –que se atribuye al Estado en el art.121.3 EAC 2006– incluye la decisión sobre qué ferias se van a celebrar con el carácter de internacional y la determinación de las fechas de las mismas. Es decir, lo que el Tribunal ha considerado primera fase de la actividad ferial internacional. No parece que a la expresión del apartado 3 pueda dársele otro contenido. Si esto es así y la competencia corresponde al Estado, parece claro que el apartado 2 a) se debe referir a otra cosa, dado que no cabe suponer que se atribuya la misma submateria a la competencia simultánea de dos entidades. A nuestro juicio, el artículo 121.2 a) EAC 2006 se refiere a la declaración formal de la feria internacional, como acto de simple ejecución de la decisión material adoptada por el Estado de calificar la feria como de internacional y planificar las que se han de celebrar. Así, la competencia autonómica de ejecución sería un simple acto de proclamación de una decisión previamente adoptada por la Administración titular de la competencia material de declaración del carácter internacional de la feria. Esta sería la única interpretación coherente de los apartados 3º y 2º a) del artículo 121 EAC 2006, conforme además con la doctrina del Tribunal.

## **ART. 122. CONSULTAS POPULARES**



La demanda discute la totalidad del artículo, basándose en el “Informe sobre la reforma del Estatuto”, del Institut d’Estudis Autònoms de la Generalitat. Pues bien, tal informe se emitió sobre el texto que discutió y aprobó el Parlamento catalán, que no hacía ninguna mención a la competencia estatal.

El texto aprobado por las Cortes Generales es bien distinto. Así, en el mismo tras atribuir a la Generalitat competencia exclusiva en las submaterias que relaciona el artículo, salva expresamente la competencia estatal con la siguiente fórmula: “con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. Éste, como sabemos, otorga al Estado competencia exclusiva sobre la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

Pues bien, resulta difícil sostener que el artículo 122 EAC 2006 vulnera la competencia estatal que expresamente el propio artículo salvaguarda. Pero mucho más difícil resulta pretender que no existe una interpretación conforme del artículo, cuando el mismo se somete a la competencia estatal.

En cualquier caso, no parece apropiado en este proceso examinar si existen “encuestas, audiencias públicas, foros de participación” o cualquier otro instrumento de consulta popular que no deba incluirse en las consultas populares por vía de referéndum a que alude el artículo 149.1.32 CE. Esta será una cuestión que deba resolver el Tribunal en el caso de que se planteen controversias competenciales sobre la materia. A los efectos de dilucidar la constitucionalidad en abstracto del precepto estatutario, baste hacer las siguientes consideraciones:

(i) En el caso de que se llegue a la conclusión de que no existen consultas al margen de la previsión del artículo 149.1.32 CE, como sostiene el recurso, la expresa salvaguarda del precepto que hace la EAC 2006, sólo puede suponer que en todas las consultas siga siendo precisa autorización del Estado. Nótese la redacción del artículo 122 EAC 2006. El mismo exceptúa de la competencia autonómica asumida lo dispuesto en el artículo 149.1.32 CE. Esa excepción sólo puede significar que al Estado se le reconoce, como no puede ser de otro modo, la competencia para autorizar las consultas a que se refiere el artículo. Así, la correcta interpretación del artículo nos lleva a la



conclusión de que la Generalidad asume todas las competencias sobre las consultas, salvo la que el 149.1.32 CE reserva al Estado, esto es, la de autorización. Téngase en cuenta que, congruente con esa interpretación, el artículo no atribuye a la Generalidad ninguna competencia autorizatoria.

(ii) En el caso de que se llegue a la conclusión de que existen encuestas o foros de participación materialmente distintos a las consultas a que se refiere el artículo 149.1.32 CE, respecto de las mismas no existiría ninguna exigencia constitucional de autorización estatal.

Por último, la demanda imputa al precepto vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, dado que el Estado puede incidir en la materia a través de dicho título competencial al fijar las bases del régimen local y de las administraciones públicas. Como venimos señalando que una competencia sea exclusiva no significa que lo sea ilimitada. El límite vendrá determinado por las competencias colindantes y el encuadramiento competencial que proceda hacer de cada una de las submaterias sobre las que se pretenda incidir. Por tanto, resulta evidente que existen aspectos de la materia en los que deba prevalecer el título de bases de las administraciones públicas, pudiendo incidir en ella el Estado en el legítimo ejercicio de esa competencia.

## **ART. 123. CONSUMO**

El recurso considera inconstitucional el precepto en su conjunto, y, especialmente sus letras a) y e). Examinaremos, en primer lugar, los argumentos que llevan a la demanda a pedir la inconstitucionalidad de conjunto, para luego pasar a los específicos de los citados apartados.

**A)** La demanda considera que la asunción por la Generalidad de la competencia sobre consumo con carácter exclusivo supone desconocer las importantes competencias estatales en la materia en virtud de otros títulos competenciales, citándose el de legislación civil, mercantil, procesal, penal, protección de la salud o seguridad pública, entre otros. Nos parece que los argumentos de la demanda en este punto se contestan a lo largo de las alegaciones del propio escrito rector de este proceso.



Así, el recurso señala que el EAC 1979, aunque atribuía la competencia sobre defensa de consumidores con carácter exclusivo, la sujetaba a límites, que, al desaparecer en la nueva redacción, resultan implícitamente negados. Pues bien, la propia demanda contesta a este argumento cuando apunta, como conclusión (pág. 178) que las “competencias para la defensa del consumidor no las tenía el Estado porque los Estatutos anteriores se las hubieran reconocido, sino (...) porque derivan directamente de la Constitución”. En efecto, estamos completamente de acuerdo. Era, por tanto, irrelevante la incompleta mención de las competencias estatales que limitaban la autonómica y que se recogía en el EAC 1979, por la sencilla razón de que los límites derivaban directamente de la Constitución, y era ésta, y no el antiguo Estatuto, la que reservaba la competencia al Estado.

Es más, téngase en cuenta que el EAC 1979 era notoriamente incompleto en la fijación de los límites de la competencia exclusiva autonómica en materia de defensa de consumidores, de hecho omitía probablemente los límites más importantes, como serían, tal y como apunta la demanda, las competencias estatales en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), mercantil (art. 149.1.6 CE), procesal (art. 149.1.6 CE), en materia de protección de la salud (art. 149.1.16 CE) y de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). La omisión de tales límites, a diferencia de los otros que sí se incluían, nunca se interpretó como una inconstitucional negación de los mismos, sino que el Tribunal, como ha debido hacer con todas las competencias estatutarias, fue perfilando sus límites de acuerdo con la Constitución.

Y es que nuevamente en este punto está implícita la confusión de la demanda entre competencia exclusiva y competencia ilimitada. Como hemos venido señalando, el que una competencia se asuma como exclusiva, no significa que la competencia sea ilimitada. A nuestro juicio, resulta difícil pensar en una competencia totalmente carente de límites, dado que en otro caso sería susceptible de extenderse indefinidamente, invadiendo otros ámbitos competenciales fronterizos. Como es lógico, las competencias se limitan recíprocamente, de forma que ante la concurrencia de dos títulos –eventualmente exclusivos– sobre un determinado objeto, la primera labor del Tribunal es el correcto encuadramiento competencial, que no es ni más ni menos que delimitar la frontera



entre distintas competencias. Así, cabría afirmar que todas las competencias autonómicas están potencialmente limitadas por cada una de las reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE. Esto, desde luego, no permite sostener la inconstitucionalidad de un precepto estatutario atributivo de competencias simplemente por no reflejar expresamente todas las competencias estatales potencialmente limitadoras.

La demanda alega que la expresión “consumo” que utiliza el EAC 2006 es más expansiva que la utilizada por el EAC 1979, y que no constituiría propiamente una materia sino una política pública sobre la que inciden numerosas competencias. No sabemos si el “consumo” es materia o política, dado que no especifica el recurso qué entiende por cada categoría; lo que sí está claro es que el art. 149.1 CE no incluye esta materia entre las reservadas al Estado, y, por tanto, puede asumirse estatutariamente por las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). Tampoco parece que la calificación como una u otra categoría tenga la menor relevancia constitucional, lo máximo que cabe afirmar es que el consumo sería una materia transversal, susceptible de entrar en concurrencia con otros títulos y que será en el caso concreto cuando haya de decidirse cuál es la competencia prevalente, delimitando las fronteras competenciales.

**B)**A continuación el recurso discute dos **apartados** singulares del **artículo 123**, el **a)** y el **e)**.

En la específica impugnación de estos apartados, el recurso vuelve a confundir competencia exclusiva con competencia ilimitada, y asunción competencial con encuadramiento. Bastaría, por tanto, remitirnos a lo ya dicho para contestar al recurso en este punto, no obstante, haremos su aplicación al caso que aquí se suscita.

El apartado a) se cuestiona porque atribuye a la Generalidad la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios proclamados en el artículo 28 EAC 2006, entre los que se alude al “derecho a la protección de la salud y seguridad”. La demanda pone ejemplos de aspectos de la materia, como la seguridad de los juguetes o las garantías contractuales de los productos y suministros que constituirían competencia estatal. Se señala igualmente que el derecho a la salud



está garantizado en primer lugar por el Estado a través de su competencia básica en materia de sanidad.

Pues bien, como es evidente y venimos señalando, el encuadramiento competencial consiste en determinar la competencia prevalente para incidir en una submateria colindante entre varios ámbitos materiales (como podría ser sanidad y defensa de los consumidores, o entre ésta y legislación civil y mercantil). No cabe duda de que la competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios está limitada por las bases estatales en materia de sanidad, siempre que ésta competencia se ejerza conforme a la doctrina del Tribunal. Lo mismo ocurre con la competencia estatal en materia de legislación civil y mercantil. Está claro, como ya ha tenido ocasión de declarar el Tribunal, que al amparo de la competencia autonómica sobre defensa de consumidores no se pueden establecer nuevos derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil, pero sí podría instaurarse un sistema de garantías administrativas. Como sabemos, el Tribunal ya ha apuntado que la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil y mercantil se configura como límite de singular relieve en la heterogénea materia del consumo (SSTC 62/1991, de 22 marzo; 71/1982, de 30 noviembre), doctrina que en nada ha de variar con el EAC 2006.

En cuanto al apartado e), discute que se considere competencia exclusiva de la Generalidad la “información en materia de consumidores y usuarios”. Nuevamente aquí se comete el mismo error conceptual a que venimos haciendo referencia. El recurso reconoce que existen submaterias relativas a la información que estarían naturalmente encuadradas en la competencia autonómica sobre consumidores y usuarios, como el establecimiento de oficinas o de campañas de información. Discute, sin embargo, el carácter exclusivo de la competencia, dado que existen otras submaterias relacionadas con la información que serían competencia estatal (etiquetado, obligación contractual de información). Pues bien, lo que ocurre en todos los ejemplos que cita la demanda es simplemente que en tales submaterias prevalece otro título competencial más específico que el general de consumo, y, por tanto, su encuadramiento se hace en ese título estatal y no en el general autonómico. Como venimos repitiendo, competencia exclusiva no es ilimitada, los límites de cada competencia vienen definidos por las fronteras de las colindantes.



## **ART. 125. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y PROFESIONES TITULADAS**

### **Art. 125.1**

En primer lugar, la demanda impugna el apartado con carácter general por atribuir a la Generalidad la competencia sobre estas corporaciones con carácter exclusivo, sin respetar –siguiendo la demanda– la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

Como venimos repitiendo, la asunción de una competencia como exclusiva no supone el desplazamiento de los restantes títulos que puedan incidir en la materia. Así, las respectivas competencias operan recíprocamente como límites, contribuyendo a fijar las fronteras de cada título competencial (STC 206/2001, de 22 de octubre, FJ 5). Nos remitimos a lo expuesto más arriba sobre el necesario encuadramiento, en los casos de cruces competenciales.

En particular, se impugnan los apartados a) y b) del art. 125.1 EAC 2006 por tratarse de materias “reconducibles, todas ellas, sin excepción, a la competencia estatal básica resultante del artículo 149.1.18 CE”. El recurso carece aquí del necesario desarrollo justificativo de la conclusión. En cualquier caso, en el ejercicio de la competencia autonómica sobre estas corporaciones de Derecho público, la Generalidad deberá respetar la legislación básica que el Estado pueda establecer sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas.

El Estado, en ejercicio de su competencia exclusiva puede “calificar a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho público en razón de su idoneidad para la consecución de fines de interés público”, si bien “la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto” (STC 206/2001, FJ 4). Respecto de los colegios profesionales, desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26, se tiene declarado que “corresponde a



la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales”.

Nada cambia tras el precepto impugnado. En cuanto a los colegios y otras corporaciones de derecho público a que se refiere el precepto estatutario, no cabe duda de la competencia básica estatal, dada su directa calificación como entidades públicas. En cuanto a las cámaras, en el caso de que el Estado decida calificarlas como corporaciones, podrá seguir dictando las bases, aunque con menor intensidad que cuando se trata de Administración pública en sentido estricto.

### **Art. 125.3**

La demanda considera inconstitucional “imponer una participación forzosa de la Generalidad de Cataluña en el ejercicio de una competencia estatal”, señalando que además la decisión de la Generalidad “vincula por completo al Estado”. El artículo atentaría, siguiendo el recurso, contra el artículo 149.1.10 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de comercio exterior.

Pues bien, a nuestro juicio el EAC 2006 lo único que hace es recoger la doctrina del Alto Tribunal, sentada, entre otras en las SSTC 206/2001, de 22 de octubre (FJ 5), y 242/1999, de 21 de diciembre (FJ 16 a). En éstas se dejó claro que la competencia estatal en materia de comercio exterior y las autonómicas sobre cámaras de comercio operan como límites recíprocos. Además, la competencia estatal sobre comercio exterior “ha de entenderse de forma estricta”, limitándose en cuanto a las cámaras a atribuirles aquellas actividades de fomento “directamente referidas a la actividad exportadora que expresan una determinada política comercial exterior del Estado”. Sin embargo, “no tienen cobijo –en principio– en el título competencial estatal sobre comercio exterior” “las ayudas a empresas españolas que producen bienes y servicios comercializables en los mercados exteriores”.

Partiendo de estas premisas, el Tribunal concluye que “la dirección y control estatales sobre las funciones de promoción del comercio exterior atribuidas a las Cámaras en ningún caso pueden ser



de igual alcance que la dirección y tutela del Estado sobre sus propios órganos y corporaciones en el ejercicio de estas mismas competencias”; y 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” (STC 206/2001, FJ 5).

Como decíamos, el apartado que nos ocupa únicamente recoge la doctrina expuesta constatando que, tal y como ha declarado el TC, la Generalidad tiene competencias en materia de promoción de la actividad exterior que desarrollan las cámaras. La competencia asumida en el apartado 3 tiene su límite en la competencia exclusiva del Estado sobre comercio exterior, que a su vez queda limitada por aquélla. Por tanto, en sintonía con el conjunto del artículo, el apartado debe entenderse exclusivamente referido a la promoción de la actividad exterior que realizan las cámaras y que es competencia de la Generalidad, estableciéndose en tal caso una forma de colaboración con el Estado, como titular de la competencia exclusiva sobre comercio exterior.

Pero es que, aunque no se interpretara en el sentido expuesto, y se entendiera que el apartado 3 se extiende a la actividad cameral integrada en sentido estricto en el título de comercio exterior, no se produciría un desplazamiento de la competencia exclusiva del Estado, como sostiene la demanda. Así, la fórmula de colaboración que establece el artículo debe interpretarse de conformidad con la disposición adicional segunda, que bajo la rúbrica “acuerdos con el Gobierno del Estado” resulta de evidente aplicación al caso. La disposición únicamente establece, en los casos en que sea necesario el acuerdo con la Generalidad, que, si el mismo no se produce, el Estado ha de motivar su decisión ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Es decir, es el titular de la competencia el que, en definitiva, conserva la decisión sobre el sentido en que ha de ejercitarse, únicamente estableciéndose la necesidad de la lógica motivación derivada por otro lado de un deber de cortesía institucional. En definitiva, el EAC 2006 únicamente estaría incorporando un razonable mecanismo de cooperación, consustancial a nuestro Estado compuesto.



#### **Art. 125.4**

El recurso impugna el apartado con carácter general, y, específicamente, la letra a) del mismo, con el único argumento de que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de profesiones tituladas, conforme a la STC 122/1989, de 6 de julio.

Pues bien, el EAC 1979 ya atribuía a la Generalidad competencia exclusiva en materia de “colegios profesionales y profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución” (art. 9.23). El EAC 2006, tras su paso por las Cortes Generales, otorga a la Comunidad competencia exclusiva sobre “el ejercicio de las profesiones tituladas”, y además “respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículo 36 y 139 de la Constitución”. Como es sabido, nunca se ha cuestionado la constitucionalidad del antiguo artículo 9.23 EAC 1979 que atribuía a la Generalidad la materia en bloque, sin matices, y sin sujetarla expresamente a las normas generales –evidentemente estatales– sobre titulaciones. Es decir, si no era inconstitucional el anterior régimen –que además permitió la doctrina del Tribunal que se cita de contrario–, parece difícil cuestionar el artículo 125.4 EAC 2006 que limita la amplitud de los términos del art. 9.23 EAC 1979.

La cuestión parece bastante clara, al menos en relación con la crítica general que el recurso hace a este apartado. Pero es que lo mismo cabe decir respecto de la letra a) específicamente impugnada.

Antes de entrar en el concreto examen de esa disposición, analicemos la doctrina constitucional que debe servir de marco interpretativo al precepto estatutario. Como sabemos, el TC tiene sentada una constante doctrina sobre la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30ª de la Constitución, que cabe sintetizar en las siguientes citas, tomadas todas ellas del FJ 8 de la STC 154/2005, de 9 de junio:

“(…) comprende como tal "la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista



académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado".

“(…) la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades "a la posesión de concretos títulos académicos", y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas "para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia".

“(…) corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30ª de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva» (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3)”.

En definitiva, al Estado le corresponde la creación de las profesiones tituladas, entendidas como aquéllas para cuyo ejercicio se exige titulación superior, así como el establecimiento de las condiciones para la obtención de este título y su expedición o la homologación del que no hubiera expedido.

Pues bien, el art. 125. 4 a) EAC 2006 se impugna en el inciso que atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva para “la determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas”. La atribución competencial, como decíamos no puede interpretarse desconectada de la cláusula limitativa general, introducida por las Cortes Generales, que se proyecta



sobre cada una de las submaterias específicamente incluidas en el título, es decir, con la obligación de que la competencia respete “las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales”. La expresión no cabe entenderla sino en el sentido de incorporar al EAC 2006 la citada doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia estatal derivada del art. 149.1.30 CE.

Así, el respeto a las normas generales sobre titulaciones profesionales, sólo puede significar que al Estado le sigue correspondiendo la definición de las profesiones tituladas, el establecimiento de las condiciones de obtención del título y, en su caso, la expedición u homologación del mismo. A partir de ahí, comenzaría la competencia autonómica, que podría establecer requisitos para el ejercicio de actividades profesionales, siempre y cuando ostente la competencia material sobre el sector en que se integra dicha actividad, tal y como tiene declarado el Tribunal al que tengo el honor de dirigirme (por todas, STC 154/2005, de 9 de junio).

## **ART. 126. CRÉDITO, BANCA, SEGUROS Y MUTUALIDADES NO INTEGRADAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Únicamente se impugna el apartado 2 que atribuye a la Generalidad competencia compartida, y exclusivamente por el concepto de tal competencia que da el artículo 111 EAC 2006. Por tanto, en este punto nos remitimos íntegramente a lo expuesto respecto de este último artículo.

Únicamente procede recordar que nuevamente aquí el art. 126.2 EAC 2006 limita la competencia autonómica por los “principios, **reglas** y estándares mínimos fijados en las bases estatales”. La expresión reglas claramente alude a la especial intensidad que en este ámbito, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, pueden tener las bases estatales, tal y como se puso de manifiesto en las alegaciones de esta parte al artículo 111 EAC 2006.

## **ART. 127. CULTURA**

### **Art. 127.1**





**A)** El recurso cuestiona el apartado con carácter general por la atribución a la Generalidad de una competencia exclusiva en materia de cultura. Como sabemos, el EAC 1979 ya consideró competencia exclusiva de la Comunidad la “cultura” (art. 9.4), sin que se discutiera su constitucionalidad. Es más, el citado precepto permitió dictar la jurisprudencia constitucional que se dice conculcada. En este punto, no vemos que el EAC 2006 introduzca novedad alguna que pueda provocar una reacción procesal distinta a la que suscitó el Estatuto de 1979.

No hay duda, por tanto, de la plena constitucionalidad del precepto, al igual que lo era su equivalente en el Estatuto de 1979. En cualquier caso, debemos señalar que la cultura no está incluida entre las competencias que se reservan con carácter exclusivo al Estado en el art. 149.1 CE, sino que se menciona en el 149.2 CE.

Pues bien, como sabemos, el Tribunal ya ha tenido ocasión de hacer una interpretación conforme de la asunción autonómica de competencias exclusivas en materia de cultura, señalando que “sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de Cataluña haya asumido competencia exclusiva sobre la misma (art. 9 EAC), es de tener en cuenta el mandato de la Constitución según el cual «el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas» (art. 149.2 CE). De ahí que este Tribunal haya declarado, concretamente, que corresponde al Estado la «preservación del patrimonio cultural común», así como «lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias» [SSTC 49/1984, 157/1985, 107/1987 y 17/1991]. Junto a estas actividades, que competen en exclusiva al Estado, éste puede desempeñar también una actividad genérica de fomento y apoyo a las diversas manifestaciones culturales (...)” (STC 71/1997, de 10 de abril, FJ 3).

Evidentemente, el precepto estatutario que nos ocupa es susceptible de la misma interpretación conforme al artículo 149.2 CE.

**B)** En particular, el recurso considera que conculcan la CE los siguientes apartados del artículo 127.1 EAC 2006:



Letra a) segundo en la referencia a “las medidas de protección de la industria cinematográfica”, por la presunta infracción del artículo 149.1.13 CE. Incurrir aquí el recurso en la misma confusión entre competencia exclusiva e ilimitada. La Comunidad puede asumir competencias exclusivas sobre una materia no reservada en el artículo 149.1 CE, lo cual no quiere decir que el Estado no pueda incidir en la misma en virtud de otros títulos competenciales que operen como límites de la competencia autonómica.

Así, sigue estando plenamente vigente la doctrina del Tribunal que recuerda como el cine tiene una innegable dimensión cultural –a la que responde el artículo estatutario que nos ocupa–, pero sin duda es una materia polifacética en la que existen aspectos sociales, económicos e, incluso, industriales. Es decir, es una materia en la que se entrecruzan diversos títulos susceptibles de incidir en la misma dentro de sus límites, entre ellos, el que cita la demanda del artículo 149.1.13 CE (SSTC 106/1987, de 25 de junio, FJ 1; 71/1997, de 10 de abril, FJ 2).

En definitiva, el precepto estatutario no atribuye una competencia ilimitada, sino que lo estará por el legítimo ejercicio de otras competencias que puedan incidir en la materia, dado el carácter polifacético de la misma.

Letra a) tercero, en cuanto atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de “calificación de las películas y los materiales audiovisuales en función de la edad y de los valores culturales”.

En primer lugar, debemos destacar que la STC citada de contrario (87/1987, de 2 de junio) ya señaló que, con carácter general, “la clasificación y la utilización de un material (cinematográfico o audiovisual) destinado a la exhibición pública (...) entra, con naturalidad, en el ámbito comprendido bajo la rúbrica “espectáculos” (art. 9.31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña)” o incluso en “el sector de actividad pública aludido en el apartado 29 del citado art. 9 (“ocio”)” (F.2). Descarta, sin embargo, el Tribunal que, con carácter general, pueda encuadrarse en el título de “cultura” (art. 149.2 CE) o el de “medios de comunicación social” (art. 149.1.27 CE).



Es decir, ya con el antiguo EAC, el Tribunal declaró que, con carácter general, la calificación del material audiovisual era competencia autonómica, y es que ningún precepto de la CE reserva al Estado la competencia controvertida. De hecho el recurso no cita aquí la competencia estatal que se considera vulnerada. Suprimida en el EAC 2006 la referencia a los títulos “ocio”, que se sustituye por “tiempo libre” (art. 134), y espectáculos, es lógico el encuadramiento de la competencia específica en cultura, dada la evidente dimensión cultural de la materia.

En la STC 87/1987 únicamente se declaró que “en el más amplio contexto de la ordenación autonómica de la clasificación de las películas cinematográficas y del material audiovisual”, existen “concretas calificaciones (...) de competencia estatal”, al concurrir “conexiones relevantes de otro tipo” que hacen necesario matizar la competencia general autonómica (FFJJ 2 y 4). En concreto, la referida sentencia señala que la calificación de las películas como de “arte y ensayo” o como “X”, “en atención al ordenamiento actual de esta materia” debía corresponder al Estado, dado que llevaba aparejada “una serie de efectos fiscales” sobre tributos estatales, que exigían una aplicación uniforme, ex arts. 149.1.1 y 31.1 CE.

Pues bien, el precepto estatutario que comentamos se limita a recoger la doctrina expuesta, atribuyendo a la Generalidad la competencia general que ya le reconocía la doctrina del Tribunal al que tengo el honor de dirigirme. Como venimos señalando esa competencia, aunque exclusiva, no es ilimitada, sino que queda determinada en sus justos contornos por la concurrencia con otros títulos competenciales. Así, en el caso de que el ordenamiento vigente (recordemos que el Tribunal declara la concreta limitación aducida de contrario “en atención al ordenamiento actual en la materia”) ligue a la calificación de una película como de “arte y ensayo” o como “X” consecuencias sobre tributos estatales, prevalecería la competencia estatal al concurrir “conexiones relevantes de otro tipo”, que delimitan el título competencial autonómico.

Letra d) tercero, en cuanto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva para “la proyección internacional de la cultura catalana”. El único fundamento de la demanda es que la asunción de la



competencia como exclusiva vulneraría la competencia estatal sobre “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 CE).

La demanda vuelve a incurrir en el mismo error: la competencia de la Generalidad, por muy exclusiva que sea, termina donde empiezan las restantes competencias, decidiéndose el encuadramiento en función de la prevalencia de las mismas. Cuando una actividad de proyección suponga el ejercicio del *ius contrahendi*, el título relevante será el de relaciones internacionales y no el de promoción cultural, dado que éste encuentra sus límites en la concurrencia con competencias linderas.

#### **Art. 127.2**

La demanda considera inconstitucional la atribución, en todo caso, a la Generalidad de “la regulación del funcionamiento” de los “archivos, las bibliotecas, los museos y los centros de depósito cultural de titularidad estatal situados en Cataluña, cuya gestión no se reserve expresamente el Estado”.

Así, entiende que la asunción autonómica de potestades reglamentarias sobre tales centros vulnera el artículo 149.1.28 CE, en interpretación dada por la STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 19. Sin embargo, la citada sentencia utiliza como razón de decidir el artículo 11 del EAC 1979. El artículo 112 EAC 2006 establece que la función ejecutiva de la Comunidad incluye potestades reglamentarias, que comprenden la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado. El artículo aquí impugnado debe interpretarse ahora en relación con el artículo 112 EAC 2006 al que ya nos hemos referido más arriba. Hemos de remitirnos, por tanto, a lo ya dicho sobre la constitucionalidad de la asunción de potestades reglamentarias por la Comunidad en desarrollo de normas legales o administrativas estatales.

#### **Disposición Adicional Decimotercera**



En relación con este artículo 127 EAC 2006, la demanda considera inconstitucional la disposición adicional decimotercera por incluir en el sistema de archivos de Cataluña “los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona”.

Es cierto, tal y como recuerda el recurso, que está pendiente de resolver por el Tribunal el recurso de inconstitucionalidad nº 2521/2002 contra el artículo 20.1 letras a) y f) de la Ley de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos, en cuanto dichos apartados incluían expresamente en el sistema de archivos de Cataluña el Archivo de la Corona de Aragón y los archivos históricos provinciales.

Sin embargo, debemos consignar el distinto alcance de la previsión estatutaria y de la Ley 10/2001. Como hemos visto, ésta integra la totalidad del archivo, como unidad orgánica, en el sistema catalán, sometiéndolo a las previsiones de la propia Ley y, en particular, a las de los artículos 21 a 25. Como decíamos en el recurso nº 2521/2002, tales preceptos establecen “los requisitos técnicos que han de cumplir sus archivos, las condiciones profesionales o laborales del personal que los gestione, el régimen de coordinación en la custodia de los documentos, el sistema de inventario y registro de los Archivos, así como el régimen de planificación y gestión en relación con el resto de los Archivos de Cataluña”.

El EAC 2006 únicamente contempla la integración en el sistema catalán de los fondos propios de Cataluña existentes en los archivos que menciona la disposición. La eficacia de esta previsión exige, en primer lugar, una decisión del titular de la competencia sobre los archivos, que, indiscutiblemente es el Estado, y posteriormente un acto de ejecución consistente en la determinación de los fondos propios de Cataluña a que se refiere la disposición. El EAC 2006, manteniéndose dentro del papel que le corresponde, no especifica cómo haya de efectuarse tal determinación, correspondiendo nuevamente al titular de la competencia, esto es, al Estado, el establecimiento del procedimiento, de los criterios y los requisitos que deban seguirse para efectuar tal concreción. En definitiva, estamos ante una norma estatutaria cuya eficacia exige de actuaciones



del titular de la competencia, sin que condicione a éste ni en el hecho de la integración, ni en el procedimiento o requisitos para la misma.

Por otro lado, cabe señalar que la disposición estatutaria no da cobertura a la Ley 10/2001, dado que aquélla únicamente prevé la eventual integración de determinados fondos en el sistema de archivos, no autoriza para considerar la totalidad del archivo como parte del sistema, ni mucho menos para someterlo a concretas potestades de intervención, como resultaba de aquella Ley. Subsistiría, por tanto, a juicio de esta parte, la controversia que planteábamos en el recurso de inconstitucionalidad nº 2521/2002.

### **Art. 127.3**

La demanda impugna el primer inciso del apartado en cuanto entiende que “condiciona al acuerdo previo de la Generalidad el ejercicio de competencias” estatales, en especial, cuando se trata de bienes de titularidad estatal. Concluye la demanda que se coloca a la Generalidad en una injustificable posición de superioridad frente al Estado.

Pues bien, el inciso recurrido prevé que “en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales se requiere el acuerdo previo con la Generalitat”. Ya hemos visto que el propio EAC 2006 especifica cómo deben entenderse aquellos supuestos en que se exige acuerdo con la Generalidad. Así, la DA segunda, bajo la rúbrica de los “acuerdos con el Gobierno del Estado”, aclara que cuando la postura de la Generalidad sea determinante, y el Estado no acoja su criterio, basta para apartarse de él con que lo motive ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

En definitiva, de ningún modo puede entenderse que se produzca un desplazamiento de la competencia, es decir, de la capacidad decisoria, simplemente se establece una fórmula de cooperación consistente en el deber de información sobre la inversión, audiencia a la Generalidad y, en caso de discrepancia con el criterio de ésta, motivación de la decisión que adopte el Estado ante



la Comisión Bilateral Generalidad-Estado. Parece claro que así interpretado el artículo, no se produce la vulneración aducida de contrario.

## **ART. 128. DENOMINACIONES E INDICACIONES GEOGRÁFICAS Y DE CALIDAD**

Dirige el escrito de recurso la impugnación de este precepto estatutario contra sus apartados 1 –letras a) y d)– y 3 en su inciso final.

Teniendo en cuenta que la actuación del Estado en este concreto ámbito material tiene lugar fundamentalmente al amparo del título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE, si la demanda fuese consecuente con el planteamiento de que parte su argumentación tendría que prescindir del propio argumento impugnatorio que ofrece contra el apartado 1.a), porque el reconocimiento expreso que en dicho apartado se recoge en cuanto a la incidencia de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica hace desaparecer cualquier duda de inconstitucionalidad sobre aquél.

El art. 148.1.7 CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Habilitación constitucional que tiene actualmente su plasmación, por lo que a Cataluña se refiere, en los arts. 116 y 128 del EAC 2006, al establecer dichos preceptos la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de agricultura y ganadería y denominaciones de origen y otras menciones de calidad.

Sobre las concretas reglas de distribución competencial en materia de denominaciones de origen se pronunció este Tribunal en STC 112/95, de 6 de julio.

En dicha sentencia, decisoria de un conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el R.D. 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos Reglamentos, el Tribunal, tras rechazar que la



transposición del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico español pueda trastocar los mecanismos y técnicas normales de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, deja a salvo la constitucionalidad del Reglamento impugnado, declarando, no obstante, que el mismo no puede ser de aplicación directa en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Declaración de inaplicación territorial a la que llega el Tribunal después de examinar la pluralidad de heterogéneas situaciones competenciales que los Estatutos de Autonomía contemplan respecto de la materia de denominaciones de origen y ponderar consiguientemente la cobertura competencial del Decreto impugnado a lo largo del territorio nacional.

En esta STC 112/95, tras recordarse que la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña sobre las denominaciones de origen se la otorga el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 CE, ya que ni en la lista del art. 148.1 de la CE, ni en la del art. 149.1 CE se mencionan como tal materia las denominaciones de origen, se afirma que el núcleo fundamental de la competencia sobre denominaciones de origen está constituido por un conjunto de actuaciones públicas relativas al procedimiento para efectuar las declaraciones de las denominaciones, a la fijación de las características esenciales que deben reunir los diversos productos para obtener esa protección pública, y el establecimiento y gestión de organismos y procedimientos de seguimiento, control, inspección y sanción tendentes a asegurar el cumplimiento de la normativa reseñada (FJ 2º).

Es más, en lo que aquí verdaderamente interesa, el FJ 4º de igual STC, tras analizar las tres hipotéticas justificaciones en orden a permitir al Estado dictar normas básicas en la ordenación de la materia denominaciones de origen que resultaran de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva, concluye afirmando que “El Estado puede, sin duda, dictar normas válidas –con carácter básico o pleno según corresponda– allí donde las Comunidades Autónomas no tengan la competencia exclusiva. E igualmente puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado. (.../...). Pero el Estado no puede utilizar su facultad de ratificación de los Reglamentos, a los estrictos efectos de asumir su defensa





en los ámbitos nacional e internacional, para condicionar su aprobación definitiva por Comunidades Autónomas que, como la Generalidad, poseen competencia exclusiva. La filosofía de la colaboración obliga a pensar aquí que la intervención del Estado debe ser necesariamente subsidiaria del ejercicio autonómico de las competencias, en este caso normativas, y no puede llegar hasta su sustitución donde no resulte enteramente imprescindible, y nada se arguye a este respecto que demuestre el carácter indefectible de la intervención del Estado mediante normas”.

En ese mismo FJ 4º, el Tribunal plantea la posibilidad de que el Real Decreto objeto de conflicto hubiera supuesto una afectación de la ordenación general de la economía “en cuanto límite expreso a la asunción estatutaria de competencias en la materia” y tras señalar la necesidad de distinguir la facultad de fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica de la potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde el Estado no posea esta competencia, reproduce parte del FJ 6º de la STC 186/1988, en el que se recuerda que “el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura”.

De este modo, la correcta delimitación entre las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma catalana ha de hacerse partiendo del alcance de esta competencia estatal de ordenación general de la economía, pues la autonómica debe soportarla hasta su límite constitucional. Así lo entiende el art. 128 EAC 2006 que al proclamar respeto al principio de unidad económica que la Constitución establece para toda España, atiende a las exigencias de un tratamiento uniforme del mercado vitícola.

Y es que, conforme a lo ya expuesto para otros preceptos estatutarios, no puede identificarse la exclusividad competencial con la ausencia de límites, la calificación de una competencia como exclusiva no significa que la Generalidad al ejercitarla no tenga que respetar los límites constitucionales y, dentro de ellos, las normas y actos dictados por órganos estatales en ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales exclusivas.



Por ello, no es aceptable la contradicción en que los recurrentes entienden que incurre el art. 128.1 EAC 2006 al calificar como exclusiva la competencia en materia de denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad y reconocer al mismo tiempo la incidencia en ella de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, proclamando expresamente el respeto que se le debe en su ejercicio.

Concretamente, la determinación de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones como aspecto específico que el art. 128 EAC 2006 relaciona entre los incluidos en la competencia exclusiva sobre denominaciones de origen deberá llevarse a cabo respetando tanto la legislación básica dictada por el Estado como la coordinación que el mismo ejerza al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución.

Frente a lo que afirman los recurrentes, el carácter básico de numerosas previsiones contenidas en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino se hallan cuestionadas desde la consideración del orden constitucional de distribución de competencias: su Disposición Final Segunda ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, números 5934/2003 y 2295/2004, interpuestos respectivamente por el Parlamento de Cataluña y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en cuanto aquella Disposición declara como legislación básica determinados preceptos del citado texto legal y estimarse invadidas con tal declaración las competencias que, en materia de agricultura, denominación de origen y organización de las instituciones de autogobierno, atribuyen a la Generalidad de Cataluña y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Por su parte, la imputación de inconstitucionalidad hecha contra el apartado 1.d) del artículo que nos ocupa se fundamenta en la vulneración de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE para regular con carácter básico diversos aspectos de los Consejos Reguladores.

Este apartado 1.d) impugnado recoge otro de los aspectos que el art. 128 EAC 2006 incluye en la competencia exclusiva de la Generalidad: “el régimen de la organización administrativa de la



denominación de origen, o mención de calidad, referida tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización” y cuyo ejercicio queda implícitamente sometido a los límites resultantes de otras cláusulas atributivas de competencias, como pueden ser los derivados de la competencia estatal del 149.1.18 CE, siendo misión de este Tribunal fijar fronteras entre estos títulos competenciales diversos.

Ahora bien, tal y como aparece redactada la submateria en el apartado 1.d), cabe entenderla incurso en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional ha entendido que la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas no se limita a la facultad de que éstas organicen sus instituciones básicas de autogobierno sino que permite la configuración de la propia estructura administrativa autónoma a todos los niveles. Así la STC 35/1984, tras señalar en su FJ 2º que si bien las instituciones de autogobierno del País Vasco son primordialmente las que el Estatuto crea, no son sólo ellas pues la Comunidad puede crear otras en la medida que lo juzgue necesario para su propio autogobierno, reconoce en el FJ 4º que: “si bien el art. 10.2 del EAPV se limita en su redacción a mencionar las instituciones de autogobierno, que son la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno y el Presidente, sin que bajo esa denominación puedan incluirse los servicios de la Comunidad (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), la competencia en esta materia del País Vasco, quedaría afectada si el Estado haciendo uso de sus competencias en materia de Administración Pública impusiese medidas de organización administrativa a la Comunidad Autónoma (STC 32/1981, fundamento jurídico 5º). Corresponde, en todo caso, al País Vasco, sea cual fuere la norma habilitante, la organización de su planta administrativa y el reparto de los cometidos de la Comunidad Autónoma entre los órganos y servicios en que se estructura”.

Estamos pues en presencia de una regulación que afecta a la “libre organización de la propia Administración autonómica”, ya que ésta se refiere a “la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones



autonómicas o dependen de ellas (SSTC 135/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988)” (STC50/1999, FJ 3).

Finalmente, aprecia la demanda extralimitación competencial en la redacción del inciso final del art. 128 en su apartado 3.

Una vez más, los recurrentes consideran que se produce un condicionamiento indebido al ejercicio por el Estado de sus competencias con la previsión estatutaria que contiene el inciso impugnado, olvidando con ello que la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes ha de verse modulada por el principio general de colaboración, inherente a la propia naturaleza del régimen autonómico, exigido por la propia estructura compuesta del poder estatal y que, por tanto, debe presidir el funcionamiento del Estado de las autonomías.

El ámbito natural de virtualidad del principio de colaboración se encuentra en el campo de las relaciones producidas por el ejercicio competencial, afectando al ejercicio de las competencias de las instancias central y autonómica y configurándose como un límite a la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes.

Ya el Tribunal configuró en su sentencia 18/1982 el principio de colaboración como un deber general que no es menester justificar en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. El término “participa” permite la adopción de múltiples formas que lleguen a satisfacer la mencionada colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin someter su ejercicio a unos requisitos y condicionantes determinados, bastando cualquier técnica o forma de participación, a determinar por el Estado, que permita prevenir disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias y preserve la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.



De esta forma, el inciso impugnado ni predetermina la forma ni los efectos de la participación de la Generalidad en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión cuando el territorio de la denominación supere los límites de Cataluña, ni produce desplazamiento competencial alguno, tan sólo se limita a establecer dicha participación como mecanismo cooperativo que el art. 115.2 EAC 2006 ya anunciara para los casos en que el objeto de las competencias de la Generalidad tenga alcance superior al del territorio de Cataluña.

Y es que, como ya hemos expresado para otros preceptos estatutarios el EAC 2006 no puede producir el efecto de vincular a futuros legisladores estatales a establecer una participación orgánica no impuesta constitucionalmente. Este punto del precepto estatutario solo puede entenderse como la decisión de la Generalidad de participar en los órganos de la denominación, siempre que la posibilidad esté prevista en la legislación específica.

#### **ART. 129. DERECHO CIVIL**

Como en numerosas ocasiones ha recordado la doctrina constitucional relativa a la articulación de competencias en orden a la legislación civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el art. 149.1.8 de la Constitución, tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la «legislación civil», introduce una garantía de la foralidad civil que no se cifra en la intangibilidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su «conservación, modificación y desarrollo».

El TC ha reconocido que los conceptos de «conservación, modificación y desarrollo» de los Derechos civiles especiales o forales preexistentes permiten que tales Derechos puedan ser objeto de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico, admitiendo su vitalidad hacia el futuro, sin que, por tanto, la competencia autonómica en materia de Derecho Civil quede rígidamente vinculada al contenido actual de la Compilación o de otras normas de su ordenamiento civil. La noción constitucional de «desarrollo» permite pues una ordenación legislativa de ámbitos



hasta entonces no normados por el Derecho civil especial, admitiéndose la regulación *ex novo* de otras figuras o instituciones no reguladas por aquél, pero no de forma ilimitada, sino con respecto a figuras conexas con las ya reguladas y siempre que ello responda a una actualización acorde con sus principios generales o inspiradores.

De este modo, cuando la Constitución permite a determinadas Comunidades Autónomas que legislen en materia civil a fin de conservar, modificar o desarrollar un Derecho foral, lo que está operando es una clara delimitación de tal atribución normativa, en la medida en que faculta para adoptar acciones tendentes al mantenimiento del citado Derecho especial, con las alteraciones y complementos que se consideren oportunos, pero no, sin embargo, a producir una auténtica ampliación abstracta del marco normativo que constituye el Derecho civil autonómico, ni a disfrazar de desarrollo legislativo lo que en realidad constituye una auténtica regulación "*ex novo*" de la materia, no previamente sometida ni conectada al Derecho foral o especial.

En efecto, este Tribunal ha declarado que el crecimiento del ordenamiento civil autonómico no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos, sino que serán los conceptos de conservación, modificación y desarrollo los que den positivamente la medida y el límite primero de las competencias atribuibles y ejercitables, de modo que la ulterior reserva al Estado, por el mismo art. 149.1.8, de determinadas regulaciones «en todo caso» sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél la Constitución le atribuye ya la «legislación civil», sin más posible excepción que la «conservación, modificación y desarrollo» autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio de lo que en el último inciso del art. 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.



El reconocimiento que en el art. 129 EAC 2006 se hace de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de derecho civil no puede entenderse, en consonancia con la jurisprudencia expuesta, como una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de la Comunidad Autónoma, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE.

Como ya quedara indicado en este escrito de contestación, la posición singular de la Generalidad en relación con lo propio (lengua, cultura, derecho y sus proyecciones), permite que la invocación de los derechos históricos, las instituciones seculares y la tradición jurídica catalana que contiene el art. 5 EAC 2006 fundamenten el reconocimiento de la singularidad civil de Cataluña que nuestra Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar.

Esta especial ligazón histórica nos lleva a comprender mejor el significado y alcance de la asunción por la Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva en materia de derecho civil que no puede sino interpretarse como la atribución a la Generalidad, de conformidad con el art. 149.1.8 CE, de la competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su Derecho civil, a fin de garantizar los derechos históricos populares, instituciones seculares y tradición jurídica catalanes.

De este modo, la asunción por la Generalidad de la exclusividad competencial en materia de derecho civil que consagra el art. 129 sólo puede tener lugar en el marco permitido por la Constitución, es decir, hallándose delimitada tal atribución de competencia por los conceptos de «conservación, modificación y desarrollo» de su Derecho civil, que el art. 149.1.8 CE permite excepcionar a la competencia estatal sobre legislación civil y todo ello en los términos que el Tribunal Constitucional ha declarado.

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



## ART. 131. EDUCACIÓN

Según expresa el propio escrito de recurso, la impugnación de este artículo se contrae a la atribución de competencias exclusivas que realizan sus dos primeros apartados, en tanto la delimitación de aspectos concretos incluidos en tales competencias impide que aquéllos puedan llegar a ser objeto de normas básicas estatales.

No citándose norma estatal alguna que resulte contradicha por el precepto impugnado, se limitan los recurrentes a fundamentar su imputación de inconstitucionalidad en la imposibilidad futura, que en virtud de aquella atribución competencial, surge para el legislador estatal en orden a regular tales aspectos, olvidando con ello que el alcance real y efectivo de las competencias estatutarias vendrá siempre condicionado por el válido ejercicio de las competencias estatales.

El art. 131 que se recurre sólo puede entenderse dentro del límite implícito del respeto a las competencias de otras Administraciones en virtud de otros títulos, con lo que de nuevo ponemos de manifiesto el error de los recurrentes al entender que la exclusividad competencial entraña un carácter ilimitado.

Ausente de todo argumento impugnatorio se halla la denuncia dirigida contra el apartado 1 de este precepto. En todo caso, no hubiera resultado fácil ofrecer tal argumentación pues el tenor literal del propio apartado es lo suficientemente claro para despejar cualquier duda de inconstitucionalidad: hallándonos en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva que se atribuye se limita a versar sobre enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se imparten tales enseñanzas.

Teniendo en cuenta que la competencia que estatutariamente pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza tiene el referente del art. 149.1.30 CE, en sus dos manifestaciones: de una parte, debe respetar la reserva competencial a favor del Estado en materia





de títulos y, de otra, desplegarse en el marco de la normativa dictada por el Estado en desarrollo del art. 27 CE, la competencia que a la Generalidad atribuye el apartado 1 queda claramente fuera del ámbito que corresponde al legislador estatal en virtud de su competencia para “la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” y tampoco entra en conflicto con la competencia del Estado de desarrollo del art. 27 CE.

Por su parte, en cuanto a los aspectos relacionados en el apartado 2 del art. 131 –como integrantes de la competencia exclusiva, también en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias conducentes a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil– entendemos que si bien, dicho apartado no explicita formalmente los límites a que está sujeta esta competencia exclusiva se halla asimismo implícitamente sometida a los derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, lo que en este supuesto se traduce en que en su ejercicio deberán ser respetadas las normas que el Estado dicte para el desarrollo del art. 27 CE.

En el ámbito de la educación, el TC ha establecido que corresponde al Estado la determinación de las enseñanzas mínimas que garanticen ese nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares (STC 88/1983, FJ 3), pretendiéndose con esta fijación de contenidos comunes garantizar la formación común de todos los alumnos dentro del sistema educativo. Si bien de la propia definición del sistema educativo deriva que la educación infantil constituye una etapa educativa de carácter voluntario, dicho carácter no impide que el Estado pueda establecer, además de la definición de sus objetivos, unos contenidos educativos a alcanzar por los alumnos para pasar a la educación primaria, o lo que es lo mismo, garantizar una formación común de todos esos alumnos que accedan a la siguiente etapa.

Lo expuesto resulta suficiente para ofrecer una interpretación conforme de la letra b) del apartado 2 –“La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil”–, en cuya impugnación se limitan los recurrentes a advertir sobre la imposibilidad de que el Estado entre a regular las bases en dicho aspecto concreto, olvidando con ello que el vocablo “determinación”

implica un aspecto meramente ejecutivo de concreción de tales contenidos, pero nunca su regulación o establecimiento normativo, que siempre corresponderá al Estado.

El motivo de inconstitucionalidad de la letra f) del apartado 2 se asienta en la consideración de que si el Estatuto decide sobre “la formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente” cierra por completo la competencia estatal y dicho aspecto nunca podrá ser básico.

En lo referente a esta concreta submateria, y sin olvidar que la misma se halla igualmente sujeta a los límites derivados de la competencia estatal que establece el art. 149.1.13ª CE, interesa destacar el amplio reconocimiento que la jurisprudencia constitucional ha hecho de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre los funcionarios docentes en su territorio, no solo amparándose en sus competencias sobre su propia función pública, sino también, y muy especialmente, en las que les corresponden en materia de educación. En este sentido, en la STC 75/1990, FJ 4, se entendió que:

“No es dudoso que la competencia de la Comunidad Autónoma para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados legitima la intervención de los órganos autonómicos en el proceso de selección del Profesorado de EGB para la cobertura de plazas vacantes en el territorio de la propia Comunidad. Cuáles sean los términos de tal intervención no es cosa que debamos determinar en abstracto (...). Dicha competencia para ordenar la función pública docente en el propio territorio se reconoce también en la Ley 30/1984, de 2 de agosto (disposición adicional 15, apartado 10) y no ha de ser obstáculo a su ejercicio, desde luego, la sola constatación del carácter nacional (o estatal) del Cuerpo de profesores de EGB, por razones análogas a las que expusimos en la STC 48/1985, antes citada (FJ 6)”.

En el mismo sentido, la STC 86/1990, FJ 5, añadió: “Es del todo claro que la intervención de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de selección de los funcionarios que hayan de cubrir plazas vacantes en los servicios transferidos (servicios cuya administración, por tanto, les corresponde) ha de deparar una cierta diversidad en las oportunidades efectivas para el acceso a un



determinado empleo público en unas y otras partes del territorio, diversidad causada, en lo fundamental, por el mismo régimen de convocatorias “específicas” que, en los que afecta a la función pública docente, entronizó el Real Decreto 229/1981, de 5 de febrero”. Y en el mismo sentido se pronunciaron las SSTC 87/1990, 88/1990 y 89/1990.

También en la STC 330/1993, FJ 3, este Tribunal parte del hecho de que la materia de perfeccionamiento del personal docente, funcional y no funcional, debe incardinarse en la competencia sobre educación, y aunque admitió la posibilidad de que el Estado pudiese destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, ello debía ser realizado sin perjuicio de las competencias autonómicas, y con vinculación a los principios derivados de la jurisprudencia contenida en la STC 13/1992, es decir, no asumiendo la gestión directa.

### **ART. 132. EMERGENCIAS Y PROTECCIÓN CIVIL**

El razonamiento impugnatorio de la demanda contra esta concreta atribución competencial se dirige exclusivamente a su apartado 1 alegando simplemente que la configuración como exclusiva de la competencia autonómica en materia de protección civil no se adecua al orden constitucional de distribución de competencias, dadas las competencias del Estado en la materia.

Señala el FJ 5 de la STC 133/90, de 19 de julio, que: “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 art. 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.

La materia objeto de discusión ha de englobarse, según tales criterios, con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Ahora bien, la competencia estatal al respecto

no es exclusiva: Pues el mismo apartado reconoce esa competencia «sin perjuicio de la creación de policía por las Comunidades Autónomas», y en concreto, en el art. 17 del Estatuto Vasco se afirma que corresponde a las instituciones autonómicas el régimen de la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes. Además, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que habiliten a las Comunidades Autónomas para ejercer competencias en la materia: la sentencia se refería así, a título ejemplificativo, al art. 148.1.22.

Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas cuya distribución es necesario diseñar. En consecuencia, en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud, de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.

Como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita tal distribución competencial. La sentencia reconocía a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, se decía que esta competencia vasca «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego» (fundamento jurídico 4.º). Y se sostenía que esa subordinación competencial (que la propia Comunidad Autónoma entonces no discutía, como tampoco lo hace ahora) se producía en tres ocasiones:

- Cuando entra en juego la Ley 4/1981, de 1 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 (fundamento jurídico 4.º).

Todo ello llevaba, en aquella sentencia, a reconocer la legitimidad de la competencia del País Vasco para organizar los citados Centros de Coordinación Operativa en cuanto insertados en la órbita de la protección civil”.

Por su parte, el FJ 6 de igual sentencia concreta el régimen de distribución competencial en esta materia “Por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que debe 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.

No obstante, y a tenor de lo dicho anteriormente, esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administración diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades



Autónomas encuentran pues, su límite, en la policía de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 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”.

Por tanto, este Tribunal ha determinado ya con precisión los límites de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre protección civil, sin que el art. 132.1 EAC 2006 persiga la modificación de aquéllos, sino que, por el contrario, se muestre acorde con el régimen de distribución de competencias fijado en este ámbito por el Tribunal, como además evidencia su propio tenor literal al afirmar el respeto que en su ejercicio se debe a “lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”.

Es más, a juicio de esta representación, interpretan los recurrentes el apartado 1 de este art. 132 fuera del contexto del propio precepto en su siguiente apartado 2 –en el que, en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, se limita la actuación de la Generalidad a un deber de promoción de mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado–, desconectado también de lo que reconoce y dispone el EAC 2006, cuyo art. 115 refiere en su apartado 1 el ámbito material de las competencias de la Generalidad al territorio de Cataluña mientras que en el apartado 2 prevé la utilización de mecanismos cooperativos o de coordinación para el supuesto en que la competencia autonómica se proyecte fuera del territorio catalán.

Por tanto, a través de la fragmentación del precepto, aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido, no es posible llegar a la correcta interpretación de la norma. Ya vimos como a la necesidad de una interpretación armónica con el bloque de constitucionalidad ha hecho referencia en numerosas ocasiones este Tribunal, a lo que no cabe sino añadir que esa forma de interpretación resulta contraria a las reglas del art. 3º del Código Civil, por romper el contexto del propio precepto y del EAC 2006 y por contrariar el espíritu y finalidad de éste.



Leído debidamente en su integridad el art. 132.1, leído en el contexto del conjunto del Estatuto, resulta obvio que, además de que el único espacio en el que la Generalidad persigue desenvolver las competencias estatutarias en materia de protección civil es en su territorio autónomo, en el ejercicio de esta competencia proclama el respeto a la concurrencia competencial del resto de Administraciones Públicas, resultando absolutamente necesario, y así parece entenderlo el apartado 2, que tales competencias se integren en un sistema de coordinación y colaboración imprescindible para garantizar la seguridad de personas y bienes, correspondiendo al Estado su establecimiento y entendiendo tal coordinación general como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, F. 2).

De este modo, difícilmente puede sostenerse la inexistencia de interpretación conforme del apartado impugnado, pues el art. 132.1 no puede estimarse vulnerador de la competencia estatal que él mismo reconoce y ampara.

### **ART. 133. ENERGÍA Y MINAS**

Alegan los recurrentes que los apartados 1 y 4 de este precepto estatutario, al establecer la competencia compartida de la Generalidad en materia de energía y régimen minero, incurren en una deliberada indefinición o confusión conceptual contraria a la seguridad jurídica.

Obvio es decir que el vicio denunciado, pese a su reiteración a lo largo del escrito de demanda, no constituye motivo de inconstitucionalidad alguno. Se trata de asentar aquél en una mera hipótesis vinculada a una determinada interpretación de los efectos que pudieran resultar de la aplicación del precepto que, por esa misma razón, difícilmente puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida, ya que este Tribunal debe pronunciarse no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los preceptos objeto de recursos de inconstitucionalidad, sino sobre



si se oponen a los mandatos constitucionales. No resultando procedente la adopción de pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de preceptos legales que no resultan necesariamente derivadas de las mismas, sin perjuicio de que, de producirse, puedan ser combatidas, en su caso, ante este Tribunal.

Bastará pues señalar, frente a lo que afirma la demanda –que, por lo demás, no cuestiona la inclusión de determinados aspectos como contenido de los sectores materiales de energía y minas–, que la enumeración de las submaterias que recogen los apartados 1 y 4 contribuye a delimitar el alcance funcional y material de dichas competencias autonómicas, favoreciendo con ello disminuir la conflictividad competencial.

Considera el escrito de recurso que el apartado 2 del art. 133 EAC 2006, al concretar la forma de participación de la Generalidad en la emisión de un informe previo al procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio, hace surgir un condicionamiento para el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva en la materia.

La mera pretensión de informar con carácter previo el referido procedimiento de otorgamiento no puede estimarse que condicione en manera alguna la competencia de autorización estatal. Se trata de la articulación de un mecanismo de colaboración a través de la técnica de los informes previos, sin que en modo alguno se altere la titularidad competencial que corresponde al Estado. En efecto, no se vincula el sentido del informe a la procedencia o no de conceder la autorización ni se precisan las consecuencias que la ausencia de tal informe pueda suponer. Sobre la constitucionalidad de esta técnica del informe previo nos remitimos además a lo alegado por esta parte en defensa del art. 117.4 EAC 2006.

Tampoco puede admitirse la interpretación que ofrecen los recurrentes del apartado 3 del artículo que nos ocupa, por cuanto en un sistema de distribución territorial del poder público inspirado, entre





otros, en el principio de colaboración, la referencia con que aquél limita la regulación y planificación estatal del sector de la energía en el sentido de “que afecte al territorio de Cataluña” que necesariamente supone se hallen implicados un número importante de intereses autonómicos permite sin duda justificar la participación de la Generalidad en dicha regulación y planificación estatal. Prescindir de toda forma de participación de la Comunidad Autónoma afectada equivaldría a ignorar el principio de colaboración inherente al Estado de las autonomías.

En todo caso, resulta evidente que la concreción de la forma, el alcance y los efectos de esta participación corresponde al Estado, quedando a expensas de lo que determine la legislación estatal, sin que por tanto altere la habilitación participativa que se establece el orden competencial constitucionalmente establecido.

#### **Art. 134.2. DEPORTE.**

Fundamenta la demanda la impugnación que dirige contra el apartado 2 del art. 134 EAC 2006 en la vulneración que el mismo supone de la competencia estatal sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3ª), dada la amplitud con la que, a su juicio, se halla regulada la participación de la Generalidad en entidades y organismos de ámbito europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte.

De nuevo procede reiterar para este precepto lo ya alegado para otros con igual imputación de inconstitucionalidad: la previsión estatutaria de participación no supone vulneración de competencia estatal alguna ni condicionamiento a su ejercicio ni evidentemente produce el efecto de vincular a futuros legisladores ya estatales, europeos o internacionales, para establecer una participación orgánica no prevista constitucionalmente.

En efecto, el apartado 2 del art. 134 se limita a ser una norma habilitadora de la participación autonómica en tales entidades y organismos, sin prejuzgar su efectivo alcance. Ausente de toda concreción, se hace depender de una ulterior decisión que sin duda corresponderá adoptar al Estado,



como titular de la competencia en todos los ámbitos que el apartado relaciona y, en particular, al amparo del art. 149.1.3ª CE, en los ámbitos europeo e internacional.

De esta forma, el apartado recurrido debe interpretarse como mera fijación normativa de la decisión de la Generalidad de participar en entidades u organismos, de ámbito estatal, europeo o internacional, que tengan por objeto el desarrollo del deporte siempre que tal posibilidad se halle contemplada en la legislación específica correspondiente.

En definitiva, la participación que establece el art. 134.2 EAC 2006 queda reducida a los estrictos términos de las previsiones que al respecto contengan tanto las normas reguladoras de las entidades y organismos internacionales como las normas estatales dictadas o que se dicten al amparo del art. 149.1.3 CE.

### **ART. 135. ESTADÍSTICA**

Precisa la demanda en la impugnación de este precepto que “no cabe formular objeción alguna de inconstitucionalidad al apartado 1 del art. 135 del Estatuto, que sienta la competencia exclusiva sobre estadística de interés de la Generalidad”, mientras la objeción que dirige contra el apartado 2 la fundamenta en “la significativa omisión en que incurre” con respecto a la competencia exclusiva que al Estado atribuye el art. 149.1.31 CE en materia de estadística para fines estatales.

El alcance supraautonómico que se predica de las estadísticas para cuya elaboración se proclama la participación y colaboración de la Generalidad debe entenderse referido al ámbito territorial de referencia de aquéllas y, por tanto, pese a lo manifestado por los recurrentes, se trata, en definitiva, de participar y colaborar en la realización de estadísticas para fines estatales.

No puede comprenderse en qué forma la participación y colaboración que proclama el apartado 2 puede estimarse vulneradora de la citada competencia estatal, pues, como ya ha quedado expresado en relación con otros preceptos, se trata de una norma meramente habilitadora que, además de no

concretar ni prejuzgar la forma exacta en que la Generalidad participará o colaborará, lo que corresponderá hacer al legislador estatal, se limita a ser una manifestación de la necesidad de cooperación y colaboración que resulta inherente a todo Estado compuesto y que el propio EAC 2006 refleja en su art. 115.2 para los supuestos en que la competencia autonómica se proyecte fuera del territorio de Cataluña.

Es más, el apartado 2 recurrido no hace sino recoger el sentir expresado en la legislación estatal:

La Exposición de Motivos de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, justifica la aparición de la Ley, entre otros motivos, en la necesidad de coordinación vertical en materia estadística, precisando que “es un fenómeno revestido de características completamente nuevas en España: por un lado, por la reciente incorporación a la Comunidad Europea, fenómeno que debe tenerse en cuenta aunque desde el punto de vista estadístico no sea fuente de complicaciones reseñables; por otro, y sobre todo, por la aparición de las Comunidades Autónomas que han asumido importantes competencias en materia de estadística. Es preciso, por tanto, establecer conexiones entre los servicios autonómicos y estatales e idear las técnicas que compatibilicen y hagan posible el máximo aprovechamiento de las operaciones estadísticas concluidas por ambas instancias”.

El apartado V de la misma EM, referido a las relaciones entre Administraciones Públicas en materia de estadística, finaliza afirmando que “De todo lo anterior resulta claro que no se ha pretendido llevar a término la regulación de un sistema estadístico general que incluyera la actividad estadística del Estado y de las Comunidades Autónomas. La Ley contiene principios que, ciertamente, son aplicables preferentemente en todo el territorio del Estado por las razones ya explicadas. Pero más allá de esos principios, se limita a regular las estadísticas para fines estatales. La conjunción de toda la actividad estadística pública en un sistema único es algo que escapa a las competencias que la Constitución ha reservado al Estado. La conexión y coordinación de los servicios de la actividad estatal y autonómica sólo puede resultar, por tanto, de la cooperación. Esta es la filosofía general que, en este punto, preside el texto legal”.



Por su parte, del Título III de la Ley, rotulado “Las relaciones entre Administraciones Públicas en materia estadística”, comprensivo de los arts. 40 a 44, resulta la necesidad de colaboración de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en cuanto a la recogida y tratamiento de datos para la elaboración de estadísticas con fines estatales. En concreto, el art. 43 atribuye al Comité Interterritorial de Estadística la función de velar por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En fin, el propio escrito de recurso aporta una interpretación conforme del apartado 2 impugnado plenamente aceptable pues viene a admitir que la redacción de dicho apartado no hace sino recoger la exigencia de participación obligatoria de otras Administraciones Públicas en orden al efectivo ejercicio de la competencia estatal en materia de estadística para fines estatales.

#### **ART. 136. FUNCIÓN PÚBLICA Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CATALANAS**

Se cuestiona en el escrito de recurso respecto de este precepto estatutario únicamente la constitucionalidad de su letra a), por considerar que la calificación como exclusiva de la competencia de la Generalidad “sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b)” vulnera el art. 149.1.18 CE.

La referencia que hace la demanda a la salvedad prevista en la letra b) no se dirige a denunciar su inconstitucionalidad sino tan sólo trata de fundamentar la que predica de la letra a).

Ante todo interesa reiterar una vez más que la exclusividad con la que se califique a una competencia no entraña la ausencia de límites en su ejercicio, y, por tanto, en este caso, resulta incontestable la existencia de la obligación de atenerse en el ejercicio de la competencia atribuida



a la Generalidad por el art. 136.a) recurrido al sentido, amplitud y fines de las bases dictadas por el Estado en uso de la competencia exclusiva que consagra el art. 149.1.18 CE.

En efecto, en materia de función pública, al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, estimarse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales (SSTC 57/1982, de 27 de, F. 12; 25/1983, de 7 de abril, F. 4; 76/1983, de 5 de agosto, F. 44; 85/1985, de 10 de julio, F. 1; 235/1991, de 12 de diciembre, F. 2; 385/1993, de 23 de diciembre, F. 8).

Por otra parte, en relación con el contenido de la expresión «régimen estatutario de los funcionarios públicos», empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18<sup>a</sup> CE, el Tribunal Constitucional, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, ha afirmado «que sus contornos no pueden definirse en abstracto y “a priori”», debiendo entenderse comprendida en su ámbito, «en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas» [SSTC 99/1987, de 11 de junio, F. 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, F. 19]). (STC 37/2002, de 14 de febrero, F. 8)

De lo expuesto resulta que en la expresión «régimen estatutario de los funcionarios públicos» han de incluirse necesariamente los extremos sobre los que se proyecta la competencia compartida que se afirma en la letra b) del art. 136 en tanto constituyen aspectos esenciales de la regulación de dicho régimen estatutario y forman parte del concepto constitucional de «estatuto de los funcionarios públicos» en el sentido señalado por constante doctrina jurisprudencial.



En cuanto a la denunciada no inclusión en dicha competencia compartida de la carrera administrativa y del régimen disciplinario, basta con afirmar respecto de la primera su nada forzada inclusión entre las situaciones administrativas a que expresamente se refiere la letra b) y en cuanto al régimen disciplinario, interesa atender a lo señalado por este Tribunal en su sentencia 37/2002: “Por lo que se refiere, en concreto, al régimen disciplinario de los funcionarios públicos, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cuyo objetivo principal, según se señala en la Exposición de Motivos, es el de «suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, opone al desarrollo del Estado autonómico», contiene un único precepto dedicado a dicha materia, su art. 31, cuyo apartado primero enumera un elenco de faltas tipificadas como muy graves, contemplando en el segundo, en su redacción original, la sanción de deducción proporcional de las retribuciones para las faltas de puntualidad y de asistencia cuando constituyan faltas leves. A ese apartado segundo del art. 31 le dio una nueva redacción el art. 36 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, al disponer que la diferencia en el cómputo mensual entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el funcionario dará lugar, salvo justificación, a la correspondiente deducción de haberes. Por su parte, el art. 1.3 de la citada Ley declara básico el mencionado art. 31” (FJ 9).

Consecuentemente, no cabe estimar contraria al orden constitucional de distribución de competencias la inclusión del régimen disciplinario en la letra a) del art. 136, sin perjuicio del respeto debido en su ejercicio a una ulterior y distinta concreción de lo básico que corresponde realizar al legislador estatal, quien lógicamente goza de una completa libertad para establecer con carácter general las bases en esta materia competencial.

## **ART. 138. INMIGRACIÓN**

Analiza separadamente el recurso la inconstitucionalidad que predica respecto de cada uno de los apartados que conforman este precepto.



La denuncia de vulneración del art. 149.1.2 CE en el que se declara la competencia exclusiva del Estado sobre inmigración no puede estimarse como tal denuncia, pues los propios recurrentes reconocen que la atribución competencial en materia de inmigración que aparenta hacerse a la Generalidad realmente se refiere a la materia asistencia social.

En efecto, basta con atender al tenor literal del art. 138.1 para poder afirmar que no existe atribución competencial alguna a la Generalidad en materia de inmigración.

El apartado 1 se limita a relacionar determinados aspectos que, dentro del ámbito competencial exclusivo del Estado, se hacen corresponder a la Generalidad en orden a promocionar y favorecer la integración de inmigrantes. Sólo la letra a) de dicho apartado proclama que a “la Generalidad corresponde la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación”. En contra de lo que se afirma en la demanda, la forma verbal “incluirá” evidencia que tal competencia exclusiva queda circunscrita a las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.

De la evolución reciente del fenómeno de la inmigración, con el incremento numérico y su asentamiento, deriva que, más allá de las tradicionales cuestiones sobre el control de fronteras o la situación jurídico-administrativa de los extranjeros, la inmigración incide en todos los ámbitos de la vida social produciendo en muchos lugares una auténtica mutación de la estructura social. En concreto, dada la específica naturaleza de la inmigración económica han adquirido especial importancia los aspectos relacionados con la prestación de servicios sociales: educación, sanidad, asistencia social, vivienda, formación profesional, cultura, etc., que demanda este ingente número de nuevos residentes.

La evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia exclusiva del Estado sobre “nacionalidad, emigración, inmigración y extranjería” (149.1.2<sup>a</sup> CE) como un título horizontal de alcance ilimitado que habilita cualquier actuación pública estatal referida a los extranjeros, y pese a que la Constitución no reconoce a las Comunidades Autónomas competencia

alguna sobre la política de inmigración ni introduce limitación expresa a la competencia estatal, la no alteración del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad impone una interpretación que respete los títulos autonómicos de carácter sectorial con incidencia en el fenómeno migratorio.

De este modo, la integración de las personas que vienen a quedarse en nuestro país constituye pilar básico de cualquier planteamiento que quiera hacerse del fenómeno migratorio, resultando que en dicha integración determinados aspectos claves vienen configurados por las políticas autonómicas de naturaleza social, sin relegar la competencia que ostenta el Estado en materia de inmigración y extranjería, pues, en definitiva, las políticas públicas de integración son en realidad el gran ámbito de desarrollo de la política de inmigración en España, lo que pone de manifiesto que la imbricación entre las competencias en materia de extranjería e inmigración y de integración es inescindible.

La competencia a que se refiere el apartado 1.a) se dirige a favorecer la integración inicial de los inmigrantes en el uso y acceso a servicios esenciales, como el sanitario, en prevención además de posibles situaciones de conflicto, hallándose pese a su calificación de exclusiva implícitamente limitada por la competencia estatal sobre inmigración que, como hemos señalado, incluye una política sobre integración de los inmigrantes.

Así pues, admitiendo que en materia de integración de los inmigrantes existe un evidente entrecruzamiento de títulos competenciales ha de estimarse correcta la ubicación sistemática de la letra a) del art. 138.1 –calificada en la demanda como “especialmente inconstitucional”– por cuanto la expresión “primera acogida de las personas inmigradas” comprende algo equivalente a todo lo que se halle relacionado con asistencia social –las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación dirigidas a los inmigrantes–, sin que pueda entenderse que el EAC 2006 excluye toda intervención que no sea de la Generalidad, sino que, por el contrario, al enmarcar en inmigración esta manifestación de competencia autonómica en materia de asistencia social, admite que la exclusividad con la que se califica quede limitada por el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el número 2 del art. 149.1.





Respecto a la imputación que al apartado 2 del art. 138 EAC 2006 también se realiza de vulneración del art. 149.1.2 de la CE, en cuanto atribuye a la Generalidad competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo, procede ante todo destacar la triple matización que respecto de esta competencia introduce la redacción del propio apartado impugnado: -la misma calificación como ejecutiva de la competencia en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, atendiendo para apreciar su alcance a lo ya manifestado en este escrito de alegaciones sobre las competencias ejecutivas que define el art. 112 EAC 2006; -la expresa limitación que a su ejercicio introduce cuando se señala que dicha competencia ejecutiva “se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros” y por último, -la delimitación exacta que de su contenido hacen las letras a) y b), quedando exclusivamente circunscrita a las autorizaciones iniciales de trabajo, a los recursos presentados en relación con tales autorizaciones y a la mera aplicación del régimen de inspección y sanción.

El apartado 2 impugnado no cuestiona que las actuaciones ejecutivas en materia de extranjería en sentido estricto (entrada, residencia, trabajo y régimen sancionador de los extranjeros) recaigan en el Estado, tan sólo se limita a recoger en este precepto estatutario relativo a inmigración una específica manifestación competencial del ámbito laboral derivada de la posibilidad abierta por el art. 11.2 EAC 1979, tras la asunción de competencias de ejecución laboral.

De este modo las concretas actuaciones de aplicación de la normativa del Estado en esta materia que relacionan las letras a) y b) reflejan en realidad la competencia autonómica en materia laboral (art. 170 EAC 2006) y la necesaria coordinación con la competencia estatal que su ejercicio precisa implica la necesidad de mantener una ejecución centralizada por lo que se refiere a la entrada de inmigrantes en España, tanto por imperativos de la necesaria actuación única a nivel internacional como de su íntima vinculación con el núcleo competencial del art. 149.1.2 CE.



Finalmente, no resulta admisible la objeción de inconstitucionalidad que la demanda dirige contra el apartado 3º de este art. 138, pues entendemos que la previsión de participación de la Generalidad en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña no puede entenderse que condicione el ejercicio de competencias estatales.

La importancia que la integración real del extranjero en la sociedad española tiene para el éxito de la gestión del fenómeno migratorio en España y el fundamental papel que, en torno a dicha integración, tienen las políticas sociales llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas se refleja en la normativa española vigente en materia de inmigración que, principalmente, configurada por la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003 y por el Reglamento de dicha Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, establece diversos cauces de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, entre los que cabe destacar:

El establecimiento de la posibilidad de constituir, en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Subcomisiones para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros (Disposición adicional segunda).

La creación del Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 68).

La existencia del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (art. 70).

La creación de la Comisión mixta Estado-Comunidades Autónomas, en el marco del Protocolo de actuación para la atención humanitaria y acogida de los inmigrantes desplazados de Canarias a la Península.

Efectivamente, la citada LO 4/2000 ha reconocido la competencia autonómica, y también local, en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su art. 68 plantea la «adecuada

coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes». Debiendo entenderse la mención explícita de tal precepto al “establecimiento de las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes”, desde el lugar fundamental que la propia Ley reconoce a la integración social, de modo que prácticamente toda actuación relevante de extranjería se refiere a este elemento, que fundamenta así una participación general de las Comunidades Autónomas y los representantes de los entes locales o, lo que es lo mismo, la intervención local y autonómica en materia de inmigración responde fundamentalmente a la presencia de una finalidad esencial en este ámbito: la integración.

Se observa con lo expuesto que la actuación autonómica en el ámbito de la inmigración no parece agotarse en el ejercicio de sus propias competencias, sino que el Estado ha venido a abrir diversas formas de participación procedimental de las Comunidades Autónomas en sus decisiones sobre política migratoria.

Partiendo de la consideración de que la participación autonómica en las decisiones estatales sobre inmigración aparece restringida a aquellas decisiones que tengan “especial trascendencia para Cataluña”, referencia que justifica, en tanto implica la necesaria afectación de intereses autonómicos, acudir a tal participación como mecanismo cooperativo, procede rechazar la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra el apartado 3º; apartado recurrido que, por otro lado, se limita a reflejar la necesidad de coordinación puesta de manifiesto por la legislación estatal y que además, teniendo en cuenta la remisión que contiene a los mecanismos previstos en el título V del EAC 2006, confía finalmente la regulación de esta previsión de participación a lo que dispongan las leyes estatales (art. 174.3 EAC 2006).

#### **ART. 139. INDUSTRIA, ARTESANÍA, CONTROL METROLÓGICO Y CONTRASTE DE METALES**

La denuncia de inconstitucionalidad que el escrito de recurso formula contra el art. 139 se dirige exclusivamente contra su apartado 1 por el que se atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de industria.



Resulta sumamente inconsistente la argumentación que en este punto ofrece la demanda: alega el desconocimiento que la atribución competencial contenida en el art. 139.1 EAC 2006 –y que expresamente incluye la seguridad industrial– entraña de la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 CE.

Sin olvidar la salvedad que dicho apartado 1 introduce respecto a la competencia exclusiva autonómica que nos ocupa y que remite al siguiente apartado 2 en el que se declara la competencia compartida de la Generalidad sobre la planificación de la industria “en el marco de la planificación general de la economía”, proclamando pues expresamente en cuanto a la planificación industrial el respeto que a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE reclaman los recurrentes, interesa recordar una vez más, que pese a su no mención explícita en el apartado 1, la competencia autonómica en materia de industria se halla sometida a los límites derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, correspondiendo a este Tribunal la fijación de fronteras entre distintos títulos competenciales.

En todo caso, la relación de submaterias que el art. 139.1 EAC 2006 establece en orden a delimitar el núcleo fundamental de la competencia exclusiva de la Generalidad en esta materia constituye fiel reflejo del conformado como tal por la jurisprudencia de este Tribunal, que al pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el reparto de competencias en materia de seguridad industrial, en SSTC igualmente citadas de contrario, afirma que: “«en el núcleo fundamental de la materia de "industria" se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas» (STC 203/1992, fundamento jurídico 2.º).

En relación con el reparto de funciones en el ámbito de la seguridad industrial, hemos recordado en la STC 243/1994 que ya en la STC 203/1992 llegamos, en lo que aquí importa, a varias



conclusiones: «primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa –podrá dictar normas "por razones de seguridad industrial"–, que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, "sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal (...). Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a (ésta), ya que (...) únicamente (se) excluyen de la competencia autonómica las "normas" que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución (...). De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional» (STC 243/1994, fundamento jurídico 3.º)” (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3).

De este modo, este Tribunal ha reconocido reiteradamente (por todas, SSTC 203/1992, de 26 de octubre, F. 2; 243/1994, de 21 de julio, F. 2; y 33/2005, de 17 de febrero, F. 5), que la competencia autonómica en materia de industria faculta a sus titulares, no sólo a regular los procesos industriales o de fabricación, sino también a ordenar los sectores industriales, lo cual incluye, como es lógico, la utilización de potestades normativas.

Respecto al argumento invocado de contrario para manifestar la necesidad de intervención estatal en materia de seguridad industrial, subrayando la necesidad de coincidencia de criterios en este ámbito que permita implantar una política de seguridad mínimamente uniforme en todo el territorio nacional en orden a conseguir la libre circulación de mercancías en el marco del mercado interior de la Unión Europea, conviene recordar lo manifestado por este Tribunal en su sentencia 313/1994, con ocasión de los conflictos positivos de competencia planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, por el que se complementan, modifican y actualizan determinados preceptos del Reglamento



General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación y determinados artículos del Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible:

“En efecto, como hemos reiterado en varias sentencias [SSTC 203/1992, 14/1994, 243/1994], en la materia de seguridad industrial se encuadran no sólo las actividades públicas relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos de fabricación, sino también con la seguridad de los productos industriales. Y la actividad pública típica en relación a la garantía de la seguridad de los productos industriales es doble y suele resumirse en los dos conceptos que presiden el título de Real Decreto: la normalización y la homologación. El contenido concreto de estas actividades ha ido evolucionando, sobre todo a partir del ingreso de España en la CEE, sin embargo, su núcleo fundamental subsiste y está configurado, de un lado, por la actividad de determinación, mediante reglamentaciones técnicas, de los requisitos que deben cumplir los productos industriales para su fabricación, comercialización, importación, venta, instalación o utilización, en orden a preservar esencialmente la seguridad pública o la salud de personas y animales –hoy, ciertamente condicionada por la creciente importancia de las Directivas uniformizadoras procedentes de la CEE– y, en segundo lugar, la actividad de control del cumplimiento de esta normativa, mediante la homologación de tipos, la emisión de marcas de conformidad a la producción, previos los correspondientes ensayos o las verificaciones de la producción por muestreo, para comprobar que la producción en serie se ajusta al modelo aprobado o para controlar la veracidad de las autocertificaciones del propio fabricante, cada vez más numerosas, o las certificaciones de organismos acreditados.

En suma, establecer las condiciones de seguridad que deben poseer los productos industriales que pretendan utilizarse en España y garantizar el cumplimiento de estas normas, pertenece en principio a la materia de seguridad industrial y ello con independencia de si los productos son fabricados en España o en otros países...” (FJ. 2)



“Esta distribución de funciones significa, en el supuesto que aquí nos ocupa, que corresponde al Estado establecer las reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretendan fabricarse, importarse o comercializarse en España. Dentro de esta potestad normativa deben incluirse las disposiciones que establecen con carácter general la equivalencia entre las normas de seguridad extranjeras y las españolas: determinar de forma general y abstracta que una reglamentación extranjera garantiza un nivel de seguridad industrial similar a la española y que, en consecuencia, su cumplimiento permite la importación, comercialización e instalación en el mercado interior, supone materialmente un acto de determinación de la normativa técnica de seguridad aplicable. En cambio, corresponde a la competencia ejecutiva atribuida a la Comunidad Autónoma, en el supuesto de que la legislación estatal exija este tipo de certificados, la certificación, caso a caso, de que a un producto concreto le es de aplicación una normativa que ha sido considerada equivalente en nivel de seguridad a la normativa española homóloga o, más concretamente, la acreditación de que un producto determinado ha sido fabricado en un determinado país y pertenece a un tipo de producto y que, en virtud de estas dos circunstancias, le es de aplicación una reglamentación calificada previamente como equivalente en cuanto a seguridad y protección de la salud y vida de las personas y de los animales” (FJ. 3).

Cuando la referida sentencia se dictó ya ostentaba la Generalidad competencia exclusiva sobre industria (EAC 1979), sin que, por tanto, pueda hoy entenderse que la exclusividad competencial autonómica sobre la materia que declara el art. 139.1 EAC 2006 implique desconocer dicha doctrina constitucional. No hay duda, por tanto, de la plena constitucionalidad del precepto, al igual que lo era su equivalente en el Estatuto de 1979.

En todo caso, no se puede olvidar que la submateria seguridad industrial se halla incidida por el título estatal sobre la planificación general de la actividad económica pero también por el título competencial consagrado en el art. 149.1.1 CE que permite al Estado regular las condiciones básicas a fin de salvaguardar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.



## **ART. 140. INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES**

### **Artículo 140.1 a 6). Infraestructuras del transporte**

Se plantea esta representación si la demanda realmente discute la constitucionalidad del apartado 1 de este precepto estatutario, porque si bien comienza afirmando que “la competencia que al Estado le reserva el artículo 149.1.24<sup>a</sup> CE queda preservada y, por tanto, nada cabe objetar, en principio, a la calificación de la competencia como exclusiva” en tanto que dicho apartado circunscribe la competencia autonómica a las infraestructuras que no tengan la calificación de interés general, cuestiona a continuación tal exclusividad pues entiende puede llegar a excluir o desplazar a “la competencia estatal coordinadora que le habilita el artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE”.

Una vez más, recordemos que del simple silencio del precepto respecto del ejercicio de las competencias del Estado no se infiere con carácter ineludible que esas competencias no deban ser atendidas a la hora del ejercicio por la Generalidad de la competencia que el precepto le atribuye en materia de infraestructuras de transporte que no tengan la calificación de interés general.

De esta forma, el precepto impugnado no resulta inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como exclusión de los límites que para la competencia autonómica puedan llegar a derivarse del ejercicio de la competencia estatal en la materia (art. 149.1.13, 21 y 24 CE).

En este sentido, la STC 132/1998, dictada con ocasión del recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, concluye su FJ 3<sup>o</sup> señalando que “(e)n definitiva, pues, de cuanto se ha expuesto sobre distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de carreteras y, en concreto sobre su planificación, se desprende que éstas tienen plena capacidad para legislar sobre el régimen de las “carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente” en su territorio (Estatutos de Autonomía dictados de conformidad con el art. 148.1.5<sup>a</sup> CE) y, por ende, para configurar el régimen de carreteras de su titularidad. Pero, a la vez, como ya se ha indicado, determinados contenidos de la legislación del Estado sobre carreteras, esto es, aquellos que afectan a su





planificación, sea desde la perspectiva de la obra pública, sea desde la de su vertiente de elemento integrado en el sistema general de comunicaciones, o sea desde la de las condiciones de seguridad en su uso, pueden ampararse en los títulos competenciales reservados por el art. 149.1 CE (núms. 13<sup>a</sup>, 21<sup>a</sup> y 24<sup>a</sup>, principalmente), los cuales son plenamente aplicables a todas las carreteras, independientemente de cuál sea su Administración titular”.

Por lo que respecta a la imputación dirigida contra el apartado 2, en tanto el mismo prevé la participación de la Generalidad en organismos supraautonómicos con funciones sobre infraestructuras de transporte de titularidad estatal situadas en Cataluña, debemos ante todo manifestar que la materia infraestructuras del transporte resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración, tanto entre las propias Comunidades Autónomas como entre las Comunidades Autónomas y el Estado, dentro del mutuo respeto de las respectivas competencias en el marco establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La participación prevista en este apartado 2, atendiendo al carácter de servicio público que revisten los puertos y aeropuertos resulta acorde con los principios de relación entre Administraciones Públicas (art. 103 CE) y los mecanismos establecidos en el Título Preliminar de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No puede olvidarse que la posibilidad de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico que provoca la localización física de los puertos, aeropuertos u otras infraestructuras de transporte de interés general en el territorio de una Comunidad Autónoma ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional y los problemas que plantea han sido abordados en algunas de sus resoluciones (SSTC 113/1983, 77/1984, 56/1986 y 149/1991). Concretamente, la STC 149/1991 ha recordado la necesidad que se da en estos casos de acudir a fórmulas de acomodación e integración basadas en los principios de cooperación, coordinación y lealtad.



De este modo, al objeto de integrar ambas competencias –estatal y autonómica–, se debe acudir a fórmulas de cooperación: “Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982, entre otras) y si “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” (STC 181/1988, F. 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera.

Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que “la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente” (STC 77/1984, F. 3) y que “el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (STC 56/1986, F. 3). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio “no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio”, siendo legítimo tal condicionamiento cuando “el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados” [F. 1 b); en el mismo sentido, STC 36/1994, F. 3]. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al



Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera.

En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que “la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto..., la competencia de ordenación del territorio y urbanismo... tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, F. 2)» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

La necesidad de hallarse físicamente situadas en Cataluña las infraestructuras de transporte estatales sobre las que ejerzan funciones los organismos supraautonómicos en los que el apartado 2 que se impugna habilita para participar a la Generalidad viene también en esta ocasión a justificar esta manifestación del principio de cooperación (art. 115.2 EAC 2006) que, en ningún caso, predetermina la forma ni los efectos en que esta participación autonómica se llevará a cabo y sin que ello suponga desplazamiento competencial alguno.



Por otra parte, el previo informe de la Generalidad que establece el apartado 3 para la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña y que habrá de versar sobre aspectos de su competencia –ordenación del territorio, urbanismo, pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero–, constituye una nueva manifestación, formalmente ya concretada, del «principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (que) está implícito en el sistema de autonomías» (STC 40/1998, de 19 de febrero). Por esta vía de informe previo, al que no se anudan consecuencias en cuanto a su contenido, se permite dar entrada a la Comunidad Autónoma, competente en las materias urbanísticas y medioambientales, en la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña, advirtiendo que, a diferencia lo previsto para otros ámbitos competenciales, el informe que aquí se requiere no es determinante para la Administración estatal, lo que, teniendo en cuenta lo establecido en la Disposición adicional segunda del EAC 2006, permite afirmar que, para el supuesto de que no llegara a acogerse el contenido de dicho informe previo, el Estado no precisaría motivar su negativa.

Constituye pues esta intervención autonómica previa un efectivo mecanismo de coordinación de competencias concurrentes, y la no atribución de carácter vinculante al informe pone de manifiesto, frente a lo manifestado de contrario, que la competencia exclusiva estatal que se ejerza al declarar de interés general un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte no queda mediatizada en modo alguno por una actuación incondicionada de la Comunidad Autónoma.

La impugnación de los apartados 4, 5 y 6 se fundamenta en un mismo motivo de inconstitucionalidad: la imposición de una participación autonómica al legislador estatal.

Partiendo del presupuesto de que nos encontramos ante claros supuestos de competencias confluyentes sobre el mismo medio físico, cuya articulación debe hacerse a través de soluciones de cooperación entre las Administraciones afectadas y cuya ignorancia acarrea la inconstitucionalidad de la norma (STC 40/1998, FJ 41), la interpretación conforme al bloque de constitucionalidad de los apartados 4, 5 y 6 del art. 140 se obtiene fácilmente de la remisión expresa a la normativa estatal



que cada uno de ellos recoge en su redacción y que no puede sino traducirse entendiendo que la participación de la Generalidad en los mismos prevista sólo tendrá lugar cuando así se disponga, y en la forma que se prevea, por la legislación estatal.

### **ART. 140.7. COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS**

La objeción que la demanda de inconstitucionalidad dirige contra el último apartado del art. 140 se fundamenta en la imposibilidad de reconocer a la Comunidad Autónoma catalana competencia alguna en materia de comunicaciones electrónicas, dada la exclusividad de la competencia que el art. 149.1.21 CE atribuye al Estado en materia de telecomunicaciones.

Prescinde la demanda al formular dicha objeción del propio tenor literal del apartado impugnado: por una parte, ignora que lo que se atribuye a la Generalidad en materia de comunicaciones electrónicas se trata de una competencia ejecutiva y por otra, prescinde de considerar la expresa remisión que el apartado impugnado contiene a la normativa del Estado.

En efecto, el apartado 7 impugnado reconoce la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de comunicaciones electrónicas en el marco de la normativa del Estado, lo que significa que la misma se halla subordinada y condicionada a su reconocimiento explícito por la norma sectorial que regula el régimen jurídico de las telecomunicaciones en España en aplicación de la competencia sobre telecomunicaciones y radiocomunicaciones consagrada en el artículo 149.1. 21 de la C.E. y que, en la actualidad, es la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGT).

Pese a la absoluta falta de argumentos impugnatorios que presenta la demanda para fundamentar la inconstitucionalidad de cada una de las submaterias que conforman la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de comunicaciones electrónicas, pasamos a analizarlas individualizadamente y llegar así a ofrecer respecto de cada una de ellas una interpretación conforme:

El artículo 149.1.21 de la C.E. atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación, que incluye la gestión, planificación, administración y control del dominio público radioeléctrico.

Las redes utilizadas como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión son parte integrante de las comunicaciones electrónicas y, en consecuencia, están sujetas a la citada LGT, dictada ex artículo 149.1. 21 de la C.E.

**Art. 140.7.a) Promover la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal.**

El servicio universal de telecomunicaciones es un concepto armonizado a nivel europeo, que establece la obligatoriedad de los Estados miembros de garantizar a todos los ciudadanos el acceso y uso de determinados servicios básicos, independientemente de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.

En el proceso de revisión del anterior marco regulatorio europeo (1998), que dio lugar a las actuales Directivas del paquete Telecom de 2002, se amplió el ámbito del servicio universal para incluir la posibilidad de acceso funcional a Internet a propuesta del Gobierno español. Una nueva ampliación de dicho ámbito ha de llevarse a cabo, lógicamente, de acuerdo con los procedimientos establecidos a nivel comunitario.

Así, en el artículo 15 de la Directiva de servicio universal (2002/22/CE) estaba previsto que la Comisión Europea revisara el alcance del servicio universal en relación con la inclusión de la movilidad y la banda ancha. Dicha revisión, que se llevó a cabo recientemente, de acuerdo con el procedimiento establecido en el anexo V de dicha Directiva, concluyó que actualmente no se daban las circunstancias previstas para su inclusión.

De esta forma, en mayo de 2005, la Comisión adoptó una Comunicación que, bajo la rúbrica “Revisión del alcance del servicio universal”, analizaba la conveniencia o no de incluir en el servicio universal el móvil y la banda ancha. En su análisis, la Comisión Europea viene a indicar que tales servicios, de momento, no reúnen las condiciones necesarias para ser considerados elementos del servicio universal.



De lo expuesto se desprende que el concepto de servicio universal de telecomunicaciones es un concepto dinámico en continua adaptación a las cambiantes condiciones del mercado interior de las telecomunicaciones en Europa y a la incesante innovación tecnológica, resultando con ello que dicho concepto va a ser objeto de periódicos estudios y revisiones.

En este sentido, la Comisión ya ha anunciado que en el 2008 volverá a revisar la evolución del mercado, para comprobar si la banda ancha merece ser considerada servicio universal. Además, la próxima revisión del marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas, que se prevé se inicie a comienzos del año 2007, va a constituir una nueva oportunidad para replantearse, atendiendo a la evolución de los desarrollos tecnológicos y del mercado, la conveniencia de extender las obligaciones de servicio universal a otros servicios como la telefonía móvil o la banda ancha.

En este continuo proceso de estudio y revisión del concepto de servicio universal de telecomunicaciones, que tiene un indudable carácter social y de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, son importantes las aportaciones que efectúen las Administraciones que tengan las competencias principales y los operadores, pero también serán de ayuda las opiniones del resto de Administraciones Públicas, de las organizaciones sociales, de las organizaciones de consumidores y usuarios, de los fabricantes de redes y servicios.

En definitiva, no puede estimarse vulnerada la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones –por el contrario, enriquece el análisis y facilita la toma de decisiones- el que una Administración, en este caso, la Generalidad de Cataluña, promueva la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal que configure el concepto de servicio universal de telecomunicaciones.

**Art. 140.7.b) La inspección de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente.**

Las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el interior de los edificios (ICT's) son aquellas infraestructuras de red de telecomunicaciones que se instalan, despliegan y explotan en el interior de algunos edificios con el objetivo de que, a través de su uso común por los copropietarios

o arrendatarios del edificio, se pueda acceder a una pluralidad de servicios de telecomunicaciones y audiovisuales, que, como mínimo, han de ser el servicio telefónico fijo disponible al público y los servicios que se puedan prestar a través del acceso a dicho servicio (ADSL, por ejemplo), los servicios de telecomunicaciones de banda ancha (cable, LMDS, etc.) y los de radiodifusión sonora y televisión terrenal y por satélite (analógica y digital).

Esta infraestructura común que es la ICT y que se instala en los edificios de propiedad horizontal o arrendados está integrada por dos ámbitos materiales sustancialmente delimitados y que confluyen en el diseño, aprobación e instalación integral de una ICT, cuales son:

El despliegue de redes de telecomunicaciones dirigidas a la captación, adaptación y distribución de las señales de determinados servicios de telecomunicaciones y audiovisuales.

Las especificaciones técnicas que deben cumplir no las infraestructuras comunes de telecomunicaciones, que corresponde al ámbito anterior, sino que deben cumplir las edificaciones en materia de obra civil (canalizaciones, recintos, elementos auxiliares) para poder soportar y posibilitar el despliegue, mantenimiento y reparación de las citadas redes o infraestructuras comunes de telecomunicaciones.

El primero de estos ámbitos materiales queda inmerso claramente dentro del título competencial del régimen jurídico de las telecomunicaciones consagrado como competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1. 21 de la C.E.

El segundo de estos ámbitos, si bien tiene una incidencia clara en el diseño y despliegue de las redes e infraestructuras que constituyen una ICT, pertenece, sin embargo, al título competencial en materia de vivienda y de urbanismo.

Concretamente, el art. 137.2 del EAC 2006 establece:





“Corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones”.

Por ello, no se puede afirmar que las ICT's sean una materia que se encuadra exclusivamente dentro del régimen jurídico de las telecomunicaciones, sino que hay adicionalmente otros ámbitos competenciales que sin duda se ven afectados, como son la vivienda y el urbanismo (artículo 148.1.3 C.E.).

De esta manera, la competencia que el artículo 140.7.b) EAC 2006 atribuye a la Generalidad ha de interpretarse como un reconocimiento expreso de la competencia accesoria de inspección y sanción de la que se atribuye en materia de vivienda y que consiste en la determinación de las condiciones urbanísticas y especificaciones técnicas de edificación que deben reunir las viviendas para la instalación de redes o infraestructuras comunes de telecomunicaciones.

En definitiva, se trata de que las condiciones de edificación que deben reunir las viviendas para poder albergar redes e infraestructuras comunes de telecomunicaciones corresponden ser fijadas, inspeccionadas y sancionadas por la Generalitat de Cataluña en base al título competencial de la vivienda y el urbanismo, mientras que la existencia y las especificaciones técnicas que deben cumplir las redes e infraestructuras comunes de telecomunicaciones deben ser fijadas, inspeccionadas y sancionadas por el Estado en base al título competencial de las telecomunicaciones.

Conforme a estos criterios, se delimita claramente el reparto competencial entre Estado y Comunidad Autónoma en materia de ICT's, evitando vaciar de contenido el ámbito competencial que desde el punto de vista urbanístico tiene la Comunidad Autónoma en la materia concreta de las ICT's y respetando, en todo caso, la competencia del Estado a la hora de regular y controlar el despliegue y la exigencia de los requerimientos técnicos que deben cumplir las redes que conforman las infraestructuras comunes de telecomunicaciones.



**Art. 140.7.c) La resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña.**

El Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, efectúa la regulación de los aspectos técnicos necesarios para la implantación y desarrollo de la televisión digital terrestre de ámbito estatal y autonómico, mientras que la correspondiente a la televisión digital terrestre de ámbito local se realizó mediante el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local, modificado por el Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre.

La Disposición adicional sexta del Real Decreto 944/2005 y la Disposición adicional tercera del Real Decreto 439/2004 por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital local, regulan la gestión del múltiple de la televisión digital terrestre. De esta forma, las entidades que accedan a la explotación de canales dentro de un mismo múltiple digital, sin perjuicio del derecho exclusivo a su explotación, deberán asociarse entre sí para la mejor gestión de todo lo que afecte al múltiple digital en su conjunto o establecer las reglas para esa finalidad.

La gestión de un múltiple de televisión digital terrestre implica, entre otras materias, la determinación de las reglas por las que se va a regir la emisión de los contenidos audiovisuales a través del medio común del múltiple, actuación que compete a los prestadores de servicios audiovisuales y que se encuadra dentro del régimen jurídico audiovisual en el seno de la competencia de medios de comunicación social (art. 149.1.27 C.E.), así como la realización de una serie de actuaciones meramente técnicas, que encuentran su acomodo en el título competencial de las telecomunicaciones (art. 149.1.21. C.E.) y que son realizadas por un operador gestor del múltiple.

Entre las decisiones que tienen que tomar los prestadores de servicios audiovisuales u operadores de televisión en la gestión de un múltiple de televisión digital terrestre están, entre otras:



Determinar el operador gestor del múltiple que se encargará de efectuar las actuaciones de carácter técnico de gestión del múltiple

Determinar si va a haber multiplexación estadística de las señales, casos en los que procede, y condiciones mínimas de calidad.

Determinar si se van a prestar servicios interactivos.

Determinar el reparto de la capacidad del múltiple que se pueda dedicar a prestar servicios interactivos.

Determinar si el múltiple se va a utilizar para efectuar la actualización de software de los equipos terminales y en qué momento.

Entre las actuaciones de carácter técnico que pertenecen al ámbito de las telecomunicaciones en la gestión de un múltiple de televisión digital terrestre están, entre otras:

Coordinar los aspectos técnicos con los operadores de red de recogida, de transporte y de difusión para las distintas zonas de servicio, en función del ámbito de cobertura de las concesiones de canales digitales que integran el múltiple digital.

Poner a disposición las instalaciones técnicas de codificación y multiplexación de las componentes de video, audio y datos provenientes de los diferentes prestadores de servicios audiovisuales.

Generar e integrar la información de servicio requerida elaborando las tablas DVB-SI necesarias para la correcta difusión del múltiple digital



Poner a disposición los medios técnicos necesarios para la inserción en el múltiple digital de la información de servicio de carácter común del múltiple digital y la particular de los canales digitales de cada uno de los prestadores de servicios audiovisuales.

Garantizar los medios técnicos necesarios para la inserción en el múltiple de las aplicaciones y servicios interactivos de cada prestador de servicios audiovisuales.

Garantizar los medios técnicos necesarios para la inserción en el múltiple de los servicios de actualización del software de los equipos terminales de televisión digital terrestre de usuario final, en función de los acuerdos establecidos con los prestadores de servicios audiovisuales.

Realizar la multiplexación estadística de las señales de los diferentes prestadores de servicios audiovisuales con la finalidad de optimizar la calidad de la señal de video ofrecida al usuario final, siempre y cuando se haya acordado con dichos prestadores.

Controlar y supervisar los componentes de video, audio y datos, incluidos los correspondientes a los servicios interactivos, de los canales digitales multiplexados, así como de la señalización correspondiente.

Detectar los errores o deficiencias y mantener los parámetros de calidad en la señal recibida de los prestadores de servicios audiovisuales o en la entregada a la red de distribución, en función de los objetivos de calidad de servicio acordada con dichos prestadores de servicios.

Teniendo en cuenta pues que la letra c del art. 140.7 del EAC 2006 se refiere a los conflictos que pueden surgir entre los operadores de televisión a la hora de decidir cómo se va a gestionar un múltiple digital que comparten desde el punto de vista de la prestación del servicio, cuyo ámbito competencial está enmarcado en el título de los medios de comunicación social (art. 149.1.27 C.E.), y no a las cuestiones y actuaciones de índole técnico que implican la gestión del múltiple digital, que cae en la esfera competencial de las telecomunicaciones (art. 149.1.21 C.E.), y que



corresponden al operador gestor del múltiple, se trata, por tanto, de una cuestión del régimen jurídico audiovisual.

En definitiva, teniendo la Comunidad Autónoma competencia sobre la legislación de desarrollo y la ejecución en esta materia, y quedar limitada la misma a los operadores de televisión que comparten un múltiple digital cuya cobertura no supera el territorio de Cataluña, ha de estimarse la plena conformidad de esta competencia de la Generalidad con el ordenamiento constitucional de distribución de competencias.

**Art. 140.7.d) La gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiple de ámbito no superior al territorio de Cataluña.**

Partiendo de las competencias que tiene la Generalidad sobre determinados aspectos de las materias de ICT's y gestión de múltiples digitales de televisión digital terrestre, que concurren conjuntamente con las competencias de telecomunicaciones y radiocomunicaciones del Estado, resulta razonable que la Administración autonómica, para el mejor desempeño de sus funciones y con carácter informativo y declarativo, disponga de unos censos de las empresas instaladoras de ICT's y gestoras de los múltiples digitales a través de unos registros públicos de inscripción de empresas que ejerzan tales actividades.

No obstante, se considera que el alcance que deben tener dichos registros ha de ser distinto según se trate del registro de instaladores de ICT's o del registro de gestores de múltiples digitales.

En el caso del registro de instaladores de ICT's, la imbricación de competencias en esta materia es más intensa ya que el proyecto integral de instalación o reforma de una infraestructura común de telecomunicaciones está conformada de forma inseparable por aspectos urbanísticos y arquitectónicos (obra civil, canalizaciones) y por aspectos de telecomunicaciones (las redes que físicamente constituyen las ICT's). De esta forma, a la hora de llevar a cabo la inscripción de las

empresas instaladoras de la ICT's no se puede llevar a cabo una delimitación clara de ambos ámbitos sustanciales, de manera que el contenido de la inscripción registral, tanto si el registro es estatal o autonómico, resulta sino igual prácticamente idéntico.

De hecho, el primer párrafo del artículo 16 del Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, aprobado por el Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, contempla esta especial vinculación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de ICT's al establecer:

“Artículo 16. Competencias de las Comunidades Autónomas.

Las comunidades autónomas podrán proponer a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información la inscripción en el Registro nacional de algún otro dato distinto de los previstos en el apartado 1 del artículo 15, para las empresas instaladoras de telecomunicación, cuando éstas realicen su actividad en su ámbito territorial”.

La existencia simultánea de un registro estatal y un registro autonómico de instaladores de ICT's no aportaría mayor seguridad jurídica en la actividad de instalación de ICT's y, por el contrario, supondría duplicar las funciones administrativas, con mayor gasto público, mayores cargas administrativas y mayor tasa de error respecto a los datos inscritos en uno u otro registro.

Por ello, la interpretación más conforme del precepto estatutario sería la de considerar que, con el objetivo de lograr la actuación administrativa más eficaz y eficiente posible, y “*de acuerdo con la normativa del Estado*”, el registro autonómico de instaladores de ICT's quedara integrado dentro del registro estatal de instaladores de ICT's, si bien, como cita expresamente el artículo 140.7.d) del Estatuto de Autonomía, su “*gestión*” correspondería a la Generalitat de Cataluña.

Y en el supuesto del registro de gestores de múltiples digitales, la actividad de gestión de un múltiple de televisión digital terrestre implica, como ya se ha mencionado anteriormente, la realización simultánea de funciones por los prestadores de servicios audiovisuales en el marco del régimen jurídico audiovisual y de funciones meramente técnicas en el marco del título competencial de las telecomunicaciones, aspectos que quedan perfectamente delimitados y que son susceptibles de inscripción diferenciada en distintos registros públicos.

De esta manera, el contenido del registro autonómico catalán de gestores de múltiples digitales, al margen de los datos identificativos de la empresa gestora, debe limitarse a identificar declarativamente todos los aspectos vinculados al régimen jurídico audiovisual de la actividad de gestión de múltiples digitales, mientras que el registro estatal de gestores de múltiples digitales debe reducirse a inscribir los temas técnicos, pertenecientes al régimen jurídico de las telecomunicaciones, de la actividad de gestión de múltiples digitales

Estos registros, estatal y autonómico, deben ser configurados para el cumplimiento respectivo de las funciones concretas que tiene asignado el Estado y la Generalitat de Cataluña en esta materia (gestión de múltiple) dentro de correlativo ámbito competencial, sin que se pueda generalizar su contenido ni considerar de manera expansiva los datos que deben ser objeto de inscripción, pudiendo llegar a producirse una eventual intromisión por la Generalitat de Cataluña en la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones ni una eventual intromisión por el Estado en la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre medios de comunicación social.

A modo ejemplo, en el registro autonómico de empresas gestoras de los múltiples digitales se podrán inscribir los datos identificativos de dichas empresas y las reglas fijadas por los prestadores de servicios audiovisuales u operadores de televisión para llevar a cabo la gestión de un múltiple (el operador gestor elegido, la multiplexación estadística, los servicios interactivos, la actualización de software de los equipos terminales, etc.), pero no pueden inscribirse los parámetros de información del servicio de televisión digital terrestre, que es una materia que afecta al núcleo técnico de la gestión de múltiples digitales.



## **ART. 141. JUEGOS Y ESPECTÁCULOS**

La demanda impugna el artículo 141.2 EAC 2006 en cuanto “la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado prevista en el Título V y el informe previo determinante de la Generalitat”. El recurso considera que el artículo vulnera la competencia estatal en materia de Lotería Nacional, reconocida en las sentencias que cita del Tribunal.

Pues bien, nuevamente tenemos que señalar que, aunque la competencia sobre juegos y apuestas se asuma como exclusiva, está sujeta evidentemente a los límites derivados del legítimo ejercicio de las restantes competencias. De hecho, el EAC 1979, ya atribuía a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de “casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas” (art. 9.32). Esta previsión estatutaria permitió que el Tribunal declarara, en las sentencias citadas de contrario, que la Lotería Nacional y los juegos conexos no debían encuadrarse en el título juegos y apuestas, sino en el de “Hacienda general” (art. 149.1.14 CE). Parece claro que en nada afecta a esta doctrina el EAC 2006: la Lotería Nacional seguiría integrada en este título competencial.

Pero es que además, el EAC 2006 tiene la virtud de clarificar el título competencial de juegos y apuestas (en lo que no sea Lotería Nacional, que seguiría integrada en el título estatal sobre la hacienda general), estableciendo el punto de conexión en el ámbito territorial del mismo. Es decir, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Cataluña, la competencia sería autonómica; y cuando el juego o apuesta sea de ámbito estatal la competencia sería del Estado, si bien debiendo acudir al mecanismo de cooperación que establece el art. 141.2 EAC 2006, que parece absolutamente razonable, ya que remite a la DA segunda, suficientemente comentada.

## **ART. 142. JUVENTUD**





El recurso impugna el artículo, remitiéndose a lo aducido respecto de los artículos 134.2, 195, 198 y 200 EAC 2006. Basta, por tanto, que se dé por reiterado aquí lo que alegamos en relación con los mismos artículos.

Pero es que además, interesa destacar que el apartado 2 impugnado hace una remisión tanto a la “normativa de la correspondiente entidad” internacional con la que se pretenda la suscripción del acuerdo, como a la “legislación del Estado”. Es decir, la efectividad del artículo estatutario está condicionada a una doble previsión: de la norma internacional y de la estatal interna.

#### **ART. 144. MEDIO AMBIENTE, ESPACIOS NATURALES Y METEOROLOGÍA**

La demanda impugna únicamente el apartado 5 en cuanto atribuye a la Generalidad competencias para establecer un servicio meteorológico propio, con infracción, según la demanda, de la competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.20 CE.

El EAC 1979 ya atribuía a la Generalidad competencia exclusiva en relación con el “Servicio Meteorológico de Cataluña, sin perjuicio de lo dispuesto en los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” (art. 9.15 EAC 1979). Parece claro que si nunca se plantearon dudas de constitucionalidad sobre un artículo que atribuía una competencia exclusiva, mucho menos puede suscitarse respecto de otro que ni siquiera hace tal calificación.

Y es que el artículo 149.1.20 CE siempre se ha entendido en el sentido de que al Estado le corresponde en exclusiva el establecimiento de un servicio de meteorología que tenga el carácter de oficial, lo cual no impide que las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia puedan organizar sus propios servicios meteorológicos, cuyos pronósticos no gozarán del mismo carácter oficial que los del servicio estatal.



La cuestión nos parece bastante clara, máxime si tenemos en cuenta que nadie ha cuestionado la constitucionalidad ni del precepto del antiguo Estatuto, ni de la creación del Servicio Meteorológico de Cataluña por la Ley catalana 15/2001, de 14 de noviembre, de Meteorología.

## **ART. 146. MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y SERVICIOS DE CONTENIDO AUDIOVISUAL**

### **Art. 146.2**

La demanda, al margen de consideraciones de técnica legislativa que poco tienen que ver con el ámbito de este recurso, impugna el apartado segundo del artículo, únicamente porque puesto en relación con el 111 EAC 2006 vendría a excluir de la competencia estatal toda actividad de ejecución. Como apoyo de esta alegación se citan las sentencias del Tribunal en las que se ha reconocido al Estado competencia para la realización de ciertos actos de ejecución, al amparo de las bases sobre “medios de comunicación social” (art. 149.1.27 CE).

En definitiva, por tanto, no se cuestiona propiamente el artículo 146.2, sino el artículo 111, en la interpretación restrictiva que hace el recurso. Basta remitirnos aquí a las alegaciones que se han hecho más arriba en relación con este último artículo. Éste no impide que excepcionalmente se dicten actos básicos de ejecución, siempre que el Tribunal lo considere conforme a la Constitución.

### **Art. 146.1 A)**

La demanda impugna el apartado por asumir una competencia exclusiva en materia de comunicación social y, por tanto, infringir el artículo 149.1.27 CE.

Sin embargo, a nuestro juicio no acierta el recurso en la interpretación del precepto, máxime teniendo en cuenta la singular importancia que en esa tarea adquieren los textos preparatorios, y, en particular, en nuestro caso, el texto aprobado por el Parlamento catalán. Así, en el artículo 146.1 a)



de la Propuesta se atribuía a la Generalidad “la competencia exclusiva sobre la **regulación** de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad (...); mientras que en el mismo precepto del EAC 2006 la competencia exclusiva aparece referida a la “**organización** de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat (...)”.

Parece claro que las Cortes Generales han modificado sustancialmente el texto, transformando una plena competencia normativa, en otra puramente organizativa y, por tanto, de carácter ejecutivo. No parece que pueda considerarse en modo alguno inconstitucional la atribución a la Generalidad de una competencia exclusiva de carácter puramente organizativa, teniendo en cuenta que, por supuesto, esa organización deberá acomodarse, en su caso, a las bases que el Estado dicte en ejercicio de la competencia general sobre comunicación social. Resultaría ilógico que la competencia de organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad se dividiera entre el Estado y la Generalidad.

#### **Art. 146.1 B)**

La demanda impugna el apartado, con escaso fundamento, dado que el mismo atribuye a la Generalidad una competencia compartida perfectamente conforme al artículo 149.1.27 CE. Únicamente parece discutir la demanda el punto de conexión que establece el EAC 2006 para atraer la competencia autonómica, es decir, la expresión “dirigidos al público de Cataluña”.

En primer lugar, debemos convenir con la demanda en que la expresión “servicios de comunicación social” que utiliza aquí el EAC 2006, debe interpretarse en el sentido de medios de comunicación audiovisual, dado que, en caso contrario, entraría en el título de “telecomunicaciones” (art. 149.1.21 CE) de competencia exclusiva y plena del Estado. Además a aquella interpretación invita el rótulo de la competencia que nos ocupa.

En rigor, el señalamiento de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas básicas en las materias



en las que el Estado dispone de este tipo de competencia, como ocurre en el sector audiovisual. Los puntos de conexión establecidos por las Cortes Generales “concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas materializando la vinculación directa de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico” (SSTC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6, y 173/2005, de 23 de junio, FJ 11).

El artículo 19.2 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorpora la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, que se aplica a las emisiones de televisión realizadas por los operadores de televisión establecidos en España (o que no estando bajo la jurisdicción de ningún país miembro de la Unión Europea se encuentren en determinados supuestos), establece que las Comunidades Autónomas ejercerán el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y, en su caso, tramitarán los correspondientes procedimientos sancionadores e impondrán las oportunas sanciones en relación con los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen sus respectivos límites territoriales, siendo también competentes en relación con los servicios de televisión cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido un título habilitante dentro del correspondiente ámbito autonómico, correspondiendo al Estado tales competencias en los restantes servicios de televisión.

En la legislación básica estatal es, por tanto, el ámbito de cobertura de la emisión el punto de conexión relevante para atraer la competencia estatal o la autonómica. A nuestro juicio, de una interpretación sistemática del Estatuto sólo cabe llegar a la misma conclusión. Así es necesario poner en conexión el artículo que nos ocupa con el artículo 115 EAC 2006. Como hemos venido apuntando, este artículo limita la competencia autonómica al “territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto (...)”. El art. 146.1 b) EAC 2006 no refiere expresamente la competencia a emisiones de cobertura supraautonómica. Quizá pudiera entenderse así de forma implícita, pero desde luego, el artículo no lo establece expresamente, como impone el art. 115 EAC 2006.

En definitiva, en una interpretación conjunta de ambos preceptos estatutarios, sólo cabe entender que la competencia autonómica sobre “la regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual” se limita a los contenidos dirigidos al público de Cataluña, siempre que el ámbito de cobertura sea exclusivamente autonómico. Cualquier otra interpretación, suponiendo la extensión de la previsión estatutaria catalana a las restantes Comunidades Autónomas, haría inviables las emisiones de ámbito nacional.

## **ART. 147. NOTARIADO Y REGISTROS PÚBLICOS**

### **Art. 147.1 a)**

A) En primer lugar, se impugna el apartado por atribuir a la Generalidad competencia ejecutiva que incluiría, en todo caso, “el nombramiento (...) la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos”.

La argumentación de la demanda es aquí poco clara, dado que no termina de precisar ni el precepto, ni la doctrina constitucional que considera vulnerada. Se limita a partir de una conclusión: que el Estatuto mantiene la opción legislativa por la existencia de cuerpos nacionales de notarios y registradores. A partir de ahí, extiende sin mucho razonamiento a esos cuerpos la conocida doctrina del Tribunal sobre los cuerpos nacionales de la Administración local y de la Administración de justicia.

El Tribunal tiene declarado que “la competencia estatal encuentra apoyo en la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8ª CE), sin olvidar la que ostenta sobre las bases del régimen estatutario funcional (art. 149.1.18ª CE), dado que como ha establecido la STC 120/1992, fundamento jurídico 4º «Esta competencia reguladora, por otra parte, deriva también del carácter de funcionarios públicos del Estado que tienen los Notarios y



su integración en un Cuerpo único nacional. Como hemos dicho en la STC 87/1989, "la descentralización del Notariado por la vía de sus diferentes Colegios ni altera el carácter único del Cuerpo en toda España ni priva al Estado de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18ª de la Constitución, que, por estar integrados dentro de su propia Administración, ha de ejercer con toda amplitud, tanto en lo relativo a la ordenación de la función pública que desempeñan, que, en parte, se canaliza a través de los Colegios Notariales, cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios" (fundamento jurídico 4º)»" (STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 9). Idéntica competencia ostenta el Estado en relación con el cuerpo de Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

Al amparo de esos títulos competenciales, mantiene su vigencia el conjunto normativo formado por la Ley Orgánica del Notariado, de 20 de mayo de 1862 –LN–; el Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado –RN–; la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946 –LH–; y el Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947 –RH–. Pues bien, en ese conjunto notarios y registradores se configuran hoy como cuerpos nacionales a los que se accede a través de una oposición de carácter nacional, convocada, tramitada y resuelta por órganos del Estado y de acuerdo con la normativa de éste (arts. 1 pº2º LN, 8, 10 y 313.2 RN, 277 LH, y 504 y ss RH).

No parece que exista inconveniente constitucional para que se lleve a cabo una gestión descentralizada de los procedimientos selectivos y de provisión de puestos de trabajo en los cuerpos de funcionarios a que alude el precepto estatutario. En cualquier caso, téngase en cuenta que la competencia se asume como ejecutiva y, por tanto, no podrá ejercerse obviando lo previsto por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva. Por ello, será preciso para la plena eficacia de la competencia ejecutiva a que se refiere el artículo que el Estado previamente regule el procedimiento selectivo descentralizado, que sirva de marco a los actos de ejecución (convocatoria, administración y resolución de procedimientos selectivos) mencionados en el apartado 1 a).



**B)**La demanda considera también inconstitucional el inciso del apartado en el cual se señala que para “la provisión de las notarías y de los 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”.

El único argumento que utiliza aquí el recurso es la transcripción de la STC 120/1992, de 21 de septiembre, según la cual la regulación de los méritos en estos cuerpos de funcionarios corresponde al legislador estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.8 y 18 CE. Pues bien, realmente a lo único que obliga la citada doctrina es a interpretar la expresión “las leyes” que utiliza el inciso estatutario, como normativa estatal, es decir, ley estatal en un sentido amplio o impropio, dado que al Estado le corresponde especificar con plena libertad de configuración el hecho de la valoración del mérito y la fórmula de ponderación del mismo. Esta configuración se podrá hacer en una norma de rango legal o reglamentario, cuando así proceda de acuerdo con la CE y la doctrina del Tribunal.

Así interpretado el inciso no plantea duda alguna de constitucionalidad.

#### **Art. 147.1 b)**

La demanda impugna la inclusión en la competencia ejecutiva de la Generalidad de la “participación en la elaboración de los programas de acceso a los cuerpos de notarios y registradores (...), a los efectos de acreditar el conocimiento del Derecho catalán”. Nuevamente como fundamento de la impugnación se limita a la cita de la STC 120/1992, con el contenido ya comentado.

Pues bien, de acuerdo con lo que hemos venido sosteniendo en estas alegaciones, el inciso debe interpretarse como puramente orientador de la legislación estatal en la materia, limitándose a sugerir la participación de la Generalidad, sin condicionar al titular de la competencia ni en el hecho de dicha participación, ni en la forma en que la misma se articule. Pero es que, aunque así no fuera, lo máximo que podría derivarse del precepto estatutario, es la necesidad de establecer un mecanismo

de participación de la Generalidad. Es el legislador estatal quien ha de especificar la modalidad participativa, que podría consistir en la simple información o audiencia de la Generalidad.

Es más, la participación prevista en esta letra b) persigue hacer efectiva la cooficialidad –“a los efectos de acreditar el conocimiento del Derecho catalán”-, cuyo alcance ya hemos visto corresponde determinar a los Estatutos de Autonomía (art. 3.2 CE).

### **ART. 148. OBRAS PÚBLICAS**

La demanda impugna el apartado 2º por requerir informe previo de la Generalidad en la calificación de una obra de interés general y por atribuirle participación en la programación de tales obras.

El recurso se funda en los mismos motivos por los que se impugnaban análogas previsiones del artículo 140 EAC 2006, por lo que nos remitimos íntegramente a lo dicho respecto de este artículo.

### **ART. 149. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL PAISAJE, DEL LITORAL Y URBANISMO**

A) En primer lugar, discute la demanda los apartados 2 y 4 de artículo por el mismo motivo: imponer una participación de la Generalidad en el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado.

No nos parece que plantee problema alguno de constitucionalidad el apartado 2 cuando “requiere informe de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado” para la “determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña”.

Como venimos señalando, el apartado se limita a establecer un razonable mecanismo de cooperación, que permita conciliar las competencias territoriales en materia de urbanismo y ordenación del territorio con las estatales sobre sus propias infraestructuras y equipamientos. Mecanismo que no provoca un desplazamiento competencial, dado que el informe no se establece con carácter vinculante. Es más, nótese que el informe ni siquiera se impone como determinante,





por lo que, tal y como señalábamos, ni siquiera parece necesaria la motivación ante la Comisión, para que el Estado pueda apartarse del criterio sostenido en el informe (DA segunda, a contrario).

En todo caso, la ubicación en Cataluña de las infraestructuras y equipamientos estatales a que se refiere este apartado justifica el informe que en mismo se prevé, en cuanto pueden resultar directamente afectados intereses autonómicos.

En cuanto al apartado 4, dispone que “corresponde a la Generalidad la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán, de acuerdo con lo establecido por el artículo 148”.

Como sabemos el artículo 149.1.24 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”. Podría parecer, por ello, inconstitucional la atribución sin más a la Generalidad de la ejecución y gestión de obras de interés general. Sin embargo, el artículo 149.4 EAC 2006 hace una remisión general al 148 EAC 2006 en cuanto a la forma de concreción de los mecanismos de ejecución y gestión.

Pues bien, en el art. 148 EAC 2006 nada se establece sobre la ejecución de obras de interés general por la Generalidad, y únicamente se prevé la posibilidad de que ésta suscriba convenios de colaboración para la gestión de los servicios públicos de su competencia a los que queden afectas las obras de interés general. Parece claro que por expresa remisión del artículo 149 EAC 2006, éste sólo puede entenderse de conformidad con el 148 EAC 2006, es decir, limitado a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la gestión de obras de interés general en el litoral catalán que queden afectas a servicios de la competencia autonómica. Así interpretado el precepto no plantea duda alguna de constitucionalidad, como lo demuestra el hecho de que el artículo 148.3 EAC 2006 en el que se establece ese mecanismo de colaboración, no haya sido objeto de impugnación de contrario.



**B)**La demanda considera inconstitucional el artículo 149.3 b) EAC 2006 al incluir en la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de ordenación del litoral “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar”.

El recurso considera que se vulneran artículos de la Ley de Costas, expresamente declarados constitucionales por el Tribunal en su sentencia 149/1991, de 4 de julio (FJ 4 G) a) y 7 A) b).

Efectivamente la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) en su artículo 110 b) atribuye a la Administración del Estado “la gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, (...) y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de las instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo”.

El FJ 7 A b) de la STC 149/1991 declara expresamente constitucional la parte transcrita del artículo 110 b) LC, que parece incompatible con la previsión estatutaria. Sin embargo, antes de sugerir una interpretación armónica de ambos preceptos, debemos analizar la doctrina del Tribunal en la materia, recogida en la citada sentencia:

“(...) la Constitución considera inequívocamente dominio público estatal a la zona marítimo terrestre” (FJ 4 A).

En cuanto a la gestión del dominio público estatal, la retención por el Estado del nudo dominio “dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella” no es una técnica “constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la



constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado” (FJ 4 A).

Las “facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial” (FJ 4 A). “(...) sobre la zona marítimo-terrestre se produce una concurrencia de competencias” del Estado como titular dominical y las Comunidades, en los sectores de actividad en los que las hayan asumido, teniendo especial intensidad en materia de ordenación del territorio (FJ 4 A).

En definitiva, y de acuerdo con la doctrina expuesta, sería constitucionalmente admisible la atribución a las Comunidades Autónomas de la gestión del dominio público marítimo-terrestre, conservando el Estado la nuda propiedad. Ésta, sin embargo, es una opción que ha de realizar el legislador estatal titular de la competencia, de acuerdo con la relación que, a lo largo de estas alegaciones venimos sosteniendo que existe entre los Estatutos y el ordenamiento estatal.

Pues bien, nos parece que la redacción final del apartado, tras su paso por las Cortes Generales, resulta perfectamente conforme con la doctrina del Alto Tribunal y la propia LC. Así, en el texto definitivo se incluyó el inciso que subrayamos en el artículo 149.3 EAC 2006:

“Corresponde a la Generalidad, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:”

Como decíamos, el límite general del 149.3 EAC 2006 se proyecta sobre toda la competencia de ordenación del litoral, y, por tanto, también sobre el apartado que comentamos. No nos cabe ninguna duda de que la referencia al “régimen general del dominio público” es una directa alusión en el ámbito que nos encontramos a la LC, que la limitación general obliga a respetar a todo el



artículo. Parece claro que la única forma de que se respete el régimen general en materia de dominio público marítimo-terrestre es entender este artículo 149.3 b) EAC 2006 como orientador de ese régimen general al que el Estatuto expresamente se somete, pero sin virtualidad hasta tanto no se incorpore a la legislación general sobre dominio público marítimo-terrestre.

No nos parece que pueda afirmarse que la remisión al régimen general del dominio público lo es a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), dado que aunque ésta es de aplicación a los bienes patrimoniales y a los demaniales (arts. 4 y 5), sin embargo, no lo es al llamado demanio natural. Así, téngase en cuenta que el artículo 5.4 LPAP señala que “los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley”. La LC establece un régimen completo de este demanio natural, constituyéndose en el régimen general en la materia y desplazando, por tanto, a la LPAP. Parece claro, en definitiva, que la expresa salvaguarda del artículo del EAC 2006 que venimos comentando debe entenderse referida a la LC.

#### **ART. 150. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALIDAD**

Este precepto se refiere a la organización por la Generalidad de su propia administración, diseñándola como competencia exclusiva. Ese TC ha recordado en no pocas ocasiones que las competencias relativas a la propia organización de las CCAA les corresponde efectivamente como competencia exclusiva y como “algo inherente a la autonomía” (SSTC 227/1988, fundamento jurídico 24; 50/1999, fundamento jurídico 3º) correspondiéndoles en tanto que competencia exclusiva la potestad de crear, modificar o suprimir órganos o entidades que configuren las respectivas comunidades o que dependan de ellas (SSTC 35/1982; 165/1986; 13/1988), comprendiendo la facultad de conformar libremente su aparato administrativo, debiéndose el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 47/2001). No puede haber mayor grado de concordancia entre el enunciado del texto impugnado y la jurisprudencia de ese Tribunal.



El recurso de inconstitucionalidad parece formular dos tibias objeciones al precepto: por un lado le reprocha desconocer la competencia estatal para el establecimiento de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas instituido en el art. 149.1.18 CE, y por otro se alude a la doctrina de la sentencia de ese Tribunal 14/1986 como exponente de que las normas básicas estatales podrían limitar la libre configuración de instrumentos organizativos de las Comunidades Autónomas.

Ninguna de estas objeciones tiene fundamento alguno: la objeción basada en el art. 149-1-18 tiene un carácter abstracto e indeterminado. Ni siquiera expresa qué norma básica estatal puede resultar en contradicción con su texto, sino que se limita simplemente a recordar la existencia del referido precepto constitucional. No sólo no se expresa la contradicción, sino que tampoco se alcanza a entreverla, toda vez que el objetivo fundamental aunque no único de la competencia estatal del art. 149.1.18 como recordaba la STC 47/2001 atendía a “garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas (las administraciones públicas)”. Es lógico pensar, de acuerdo con la sentencia citada, que la proyección de las bases estatales haya de tener una menor intensidad sobre la organización y funcionamiento interno de las Comunidades Autónomas que en aquellos otros ámbitos en los que predomine una relación externa donde pueda ponerse en juego ese tratamiento común entre los ciudadanos.

La segunda de las objeciones tampoco justifica ningún tipo de contradicción entre la norma estatutaria con la Constitución, como tampoco su oposición frente a alguna norma básica estatal. El caso resuelto por la sentencia 14/86 que los recurrentes citan se refería a un supuesto muy particular de creación por una Comunidad Autónoma de un instrumento organizativo consistente en una modalidad societaria atípica de derecho privado. El rechazo de la fórmula por ese TC, respondía más que a la infracción de normas estatales básicas, al hecho de haberse puesto en juego con esa figura societaria fundamentalmente la competencia del art. 149.1.6 CE. Nada puede hacer pensar que el enunciado de esta norma estatutaria permita comprender la creación de este tipo de entes atípicos.



## **ART. 151. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

La demanda de inconstitucionalidad arranca en la impugnación de este precepto estatutario de unas consideraciones semánticas que quieren ver en su redacción un intento disimulado de abarcar en su totalidad el régimen local; la expresión “organización territorial” sería para los demandantes, en realidad, equivalente al de “Administración Local”, con lo que el nuevo Estatuto de autonomía habría absorbido para la Comunidad Autónoma de Cataluña la plenitud de este sector normativo, excluyendo al Estado absolutamente de toda posible intervención en él. Esta exclusión derivaría – según el escrito de demanda– del enunciado del primer inciso del precepto al instituir a favor de la Comunidad Autónoma competencia general exclusiva sobre la materia, que no tendría otro límite que el expresamente aludido de la garantía institucional de los artículos 140 y 141 CE, límite material relacionado con la autonomía local, pero que en nada prejuzgaría la titularidad estatal o autonómica de las competencias sobre la materia.

La posibilidad de que los textos legales se sirvan de una especie de trucos de lenguaje para alcanzar objetivos que no deriven propiamente de sus enunciados no parece sólo inadmisibles, sino ni siquiera materialmente posible; los textos legales no tienen otro modo de disponer sus mandatos que a través de sus expresiones y estas hay que entenderlas en su significado propio y no por una malévolos o disimulada intención de expresar otra cosa distinta a lo efectivamente expresado. Cualquier manipulación del lenguaje, en el que lo querido y lo expresado fueran cosas distintas llevaría a dar prevalencia a la expresión sobre la supuesta intención oculta.

Los términos: “organización territorial” no pretenden en este precepto ser equivalentes a “régimen local”, precisamente por estar las expresiones de “régimen local” o “administración local” acuñadas secularmente en los textos legales y en la práctica común como identificativas de un sector bien definido del ordenamiento; puede observarse la expresión “administración local” se utiliza en el art 160 del mismo texto, precepto donde se regula la materia de “régimen local”. El término “organización territorial” utilizado por el inciso primero del precepto que examinamos ha de entenderse utilizado en un sentido más limitado, referido a aspectos organizativos, y concretado a



los efectos de determinar su alcance en el contenido de sus tres siguientes apartados, y que pasamos seguidamente a considerar:

-Apartado a): (entidades que configuran la organización territorial de Cataluña). Las objeciones de la demanda, se dirigen básicamente a las entidades reguladas en los arts 90 y ss del propio Estatuto por lo que a las consideraciones que se hacen a propósito de tales preceptos nos remitimos.

-Apartado b): (términos municipales). Esta materia correspondía ya a la CA en el anterior Estatuto, venía ampliamente reconocida como propia en la jurisprudencia precedente de ese TC y se encuentra desarrollada en la normación autonómica específica (Decreto legislativo 2/2003 de 28 de abril dictado en desarrollo de la Ley 8/1987 de 15 de abril). La demanda de inconstitucionalidad, reconociendo la índole específicamente autonómica de la materia, apunta a la posibilidad de que el Estado pueda en algún momento y por alguna circunstancia intervenir en esa materia aún con el carácter de intervención mínima como sucede en cierta manera en la actual LRL. Esta representación no excluye esta posibilidad, que podría reconocerse al Estado al amparo de diversos títulos competenciales, según una multiplicidad de circunstancias difícilmente determinables de antemano, y que tampoco pugnarían con los esquemas aceptados en la jurisprudencia de ese TC para las propias competencias básicas del Estado. Lo cierto es que la propia demanda no acierta a presentar razón específica para que las competencias sobre términos municipales diseñadas en el referido apartado hayan de conectarse al Estado.

-Apartado c): (procedimientos de relación entre las entidades locales y la población). La demanda renuncia de antemano a una impugnación razonada del precepto bajo excusa de no comprender su alcance; dice estar a la espera de que se revele el enigma de su significado. No es aceptable al modesto juicio de esta representación esta especie de indolencia interpretativa que quiere desplazar al defensor de la norma la carga de desentrañar su significado: si no se alcanza el sentido de una norma, no se justificará su impugnación y si se puede demostrar que no hay



interpretación razonable que alcanzar habrá que demostrar también que ello afecta a la seguridad jurídica. Nada de esto se hace por la demanda.

Cierto que la fórmula de este apartado, puede sugerir en una primera lectura una amplitud o extensión universales, llevando al diseño de un Derecho General Local de contenido exclusivamente autonómico: puesto que todo derecho implica relación entre sujetos, cualquier norma, cualquiera que fuese su contenido que implicase una relación entre los entes locales y su población caería bajo la órbita de este apartado, impidiendo la eficacia de cualquier norma o acción estatal en esa materia. Esta significación, es, sin embargo incompatible con los restantes preceptos estatutarios en materia local, incluidos los dos apartados precedentes del mismo precepto. ¿Qué objeto tendrían las demás normas, si por virtud de este tercer apartado toda la materia local quedara absorbida por la normativa autonómica?. Creemos que el precepto en cuestión no puede ni debe separarse de la materia organizativa en la que se encuadra; y en este sentido no es cualquier relación administrativa lo que en este precepto se trata de comprender, sino una clase específica de relaciones entre los entes locales y sus poblaciones que toman a estas principalmente como conjunto: es el caso de la regulación catalana contenida en los artículos 154 y ss del texto refundido aprobado por Decreto legislativo citado de 28 de abril de 2003, relativo a la información y participación ciudadana, asociaciones de vecinos, consultas sobre asuntos de competencia local de especial importancia para los vecinos etc. Nos parece que este significado es el verdaderamente acorde con la colocación sistemática de la materia en la normativa autonómica y sobre todo, por la función específicamente organizativa que representa la acción de ordenar y encauzar esas relaciones con la población en su conjunto.

## **ART 152. PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

El recurso se formula contra los apartados 2º y 4-b de este precepto. La argumentación impugnatoria es simple y común a los dos apartados: “...la participación en la planificación general de la actividad económica que constituye un título competencial propio del Estado atribuido constitucionalmente –art. 149.1.13– no forma parte de la competencia sobre desarrollo y gestión de





dicha planificación”. A ello, se añade, que será el Estado a quien incumbirá en cada caso emplear o no, estableciendo su alcance, intensidad y efectos, los mecanismos de participación.

Este planteamiento parece identificar la competencia estatal como exclusivamente normativa y las competencias autonómicas como meramente ejecutivas, limitadas al desarrollo y la gestión de la competencia ordenadora del Estado. La amplia Jurisprudencia de ese TC en torno al art. 149.1.13 CE ha enseñado que no es así: las competencias estatales comprenden tanto la fijación de directrices y criterios globales de ordenación de un sector, como la previsión de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos (STC 77/2004 entre otras). Pero al mismo tiempo, ha recordado que en los sectores afectados por la planificación pueden y deben mantenerse las competencias normativas atribuidas a las CCAA “siempre que no incumplan los mandatos ni impidan alcanzar los fines de la normativa estatal” (STC 175/2003). Por ello, no debe presentarse como algo extraño a la Constitución la concurrencia de competencias normativas estatales y autonómicas en materia de planificación económica, como tampoco puede discutirse la conveniencia de que ciertos sectores de la competencia autonómica que no deben en principio verse afectados por la específica normativa o directrices del plan –piénsese en el recurrente conflicto de las “competencias subvencionales”- puedan prestar una eficaz colaboración a los objetivos y finalidades del plan.

Con tales antecedentes, no resulta difícil determinar que el alcance de lo que el Estatuto ha pretendido establecer es una cierta concertación en los posibles ámbitos de intersección de estas respectivas competencias en todas esas zonas limítrofes en donde no hay una afectación directa del plan estatal –en el sentido indicado por ese TC de no impedir el fin de la normativa estatal- pero en las que se revela como conveniente una acción complementaria. No es que el Estado haya de requerir el asentimiento de la Generalidad para cualquier plan general amparado en el art. 149.1.13, puesto que por tratarse de una competencia atribuida en exclusiva por la propia Constitución, sólo al Estado le compete su ejercicio. Tampoco significa, a la inversa, que las Comunidades Autónomas hayan de asentir a una penetración de la acción del Estado en el ámbito de cualesquiera actuaciones de ejecución que se le atribuyen en la presente reforma estatutaria. Se trata de hacer posible la



coordinación de todas las potestades concurrentes a través de las fórmulas que el propio Estatuto contempla. El ámbito de la participación que se reconoce a la Generalidad en la planificación no es realmente una competencia nueva y distinta de las que ostenta en virtud de otros títulos competenciales, sino una mera proyección de las mismas competencias autonómicas en una fórmula que pretende articularlas armónicamente con la acción planificadora del Estado. Por la misma razón la exclusividad de la competencia lo será en su caso por efecto, y en la medida en que ello así resulte de la propia norma matriz en cuyo ámbito confluya la acción planificadora del Estado. En definitiva, los preceptos impugnados se han limitado a una mera actualización del texto, ajustándose a una jurisprudencia uniforme en la interpretación del precepto constitucional que se invoca como vulnerado.

#### **ART. 154. PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

La demanda de inconstitucionalidad comienza subrayando el carácter limitado de la impugnación a ciertos extremos concretos del precepto, que en su conjunto es aceptado como conforme a la Constitución. Obviamente, a ellos nos limitaremos.

La primera objeción imputa al art. 154.2 EAC 2006 la regulación de un punto de conexión, cosa que estaría reservada al Estado. Debe referirse dicha objeción –que no delimita claramente la parte de texto que impugna– al párrafo que refiere la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de defensa de la competencia al “ejercicio de actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña”. Estima esta representación que el precepto –contra lo que piensan los recurrentes- no refleja realmente un punto de conexión, sino una delimitación territorial del ámbito de la competencia asumida de forma absolutamente respetuosa con las competencias estatales y con las que puedan corresponder a otras cualesquiera Comunidades Autónomas. Las competencias de la Generalidad quedan referidas no a las actividades que sin más se realicen en Cataluña, sino que el precepto impugnado delimita más precisamente este ámbito territorial en función del carácter y dimensión espacial del mercado cuya libre competencia se halle afectada: ha de tratarse de un mercado que no supere el territorio de



Cataluña. Estamos pues, en presencia de modestos mercados locales, donde no se explica bien el sentido de la impugnación, ni la objeción a que parece apuntar sobre los efectos del carácter rígido de la norma estatutaria sobre posibles modificaciones futuras del legislador ordinario, ya que no es fácilmente imaginable una fórmula de aplicación territorial distinta de la prevista en esta norma, ajustada plenamente a la doctrina sentada en la STC 208/1999 que cita –con error en el año– la demanda de inconstitucionalidad. Donde acaso podría vislumbrarse una regulación de un punto de conexión es en el apartado 3º de este precepto que refiere la competencia del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia respecto de las actividades económicas que se lleven a cabo “principalmente en Cataluña”. Los demandantes excluyen este precepto de la impugnación, porque lógicamente este mismo apartado se remite al marco delimitado por la redacción de los dos primeros apartados del mismo artículo, que como hemos visto, limita la competencia autonómica a los mercados intracomunitarios exclusivamente. De ahí que tengamos que insistir con todos los respetos en la falta de sentido de esta impugnación.

En segundo lugar, hace referencia a la improcedencia de comprender entre las competencias autonómicas las relativas a la concentración de empresas, sin invocación de precepto constitucional lesionado y ofreciendo como justificación única los términos de la Ley 1/2002. Ciertamente que la hipótesis de la concentración empresarial será difícil que se produzca realmente en el reducido ámbito de los mercados locales en que opera como hemos visto esta competencia autonómica, o que incluso de producirse, tenga algún relieve desde el punto de vista de las finalidades perseguidas por este sector de normas llamadas a defender la competencia. No alcanzamos a comprender tampoco en este caso la impugnación, ni la razón por la que el Estado hubiera de asumir esta función estrictamente ejecutiva en lugar de la Comunidad Autónoma.

La tercera de las objeciones está concebida en el escrito de recurso por remisión al art. 112 del propio Estatuto. A juicio de los recurrentes no sería reconocible en materia de defensa de la competencia ninguna manifestación de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas. La objeción no es admisible, porque aún cuando el TC en su sentencia 208/1999 ha destacado la especificidad de la competencia estatal en esta materia donde se ha partido de la



identificación de la “legislación” como regulación material, no cabe entender este precepto al margen de lo establecido en el art. 112 del propio Estatuto a cuyas consideraciones nos remitimos, y así lo ha declarado una copiosa jurisprudencia de ese TC al reconocer claramente una competencia reglamentaria de segundo orden como inherente a las competencias ejecutivas.

### **ART. 155. PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL**

Se impugna en este precepto el apartado 1.b) referido a la competencia para la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña, así como para asumir tareas complementarias de inspección y control de la actividad de dichas entidades.

La justificación ofrecida para la inconstitucionalidad del precepto se basa en la invocación del art. 149.1.9º CE, del texto refundido de la ley de Propiedad Intelectual aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996 de 12 de abril y de la STC 196/1997 resolutoria de un recurso interpuesto sobre la misma materia. Se comprende que el alcance obstativo de estos textos sea muy distinto respecto del nuevo Estatuto. Por de pronto, el texto refundido, no es otra cosa que la expresión de la positividad vigente que no vincula a la legalidad posterior. La sentencia de ese TC ha enjuiciado la constitucionalidad de unos preceptos que no por haber sido declarados conforme a la Constitución, impiden la promulgación de otros, ni tengan que convertirse en canon de constitucionalidad de los que se promulguen con posterioridad. No será necesario recordar que de manera general los preceptos constitucionales deben admitir diversas alternativas de regulación positiva de sus instituciones. La propia sentencia 196/1997 que cita y transcribe parcialmente la demanda de inconstitucionalidad ya lo advierte expresa y significativamente al señalar que el Estado “en su libertad de acción política ha configurado la gestión de la propiedad intelectual como un régimen unitario y operativo en todo el territorio nacional”. La pluralidad de alternativas políticas de la que es expresión la reforma de los textos legales impide identificar a una fórmula concreta como excluyente de otras posteriores, sólo por el hecho de haber sido aquella objeto de un pronunciamiento de conformidad a la Constitución.



## **ART. 157. PUBLICIDAD**

La demanda impugna este precepto, partiendo de su comparación con su precedente histórico contenido en el art. 9.30 del anterior Estatuto, donde la competencia autonómica sobre publicidad se atribuía “sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos”. En su actual redacción, según la demanda, quedarían eliminadas esas excepciones contenidas en el art. 9.30 del anterior texto, y ello, por cuanto la salvedad a que el nuevo texto alude al concebir esta competencia sobre actividad publicitaria sólo salva la legislación mercantil: “sin perjuicio de la legislación mercantil del Estado”. Con esta limitada salvedad no se cubriría, según los demandantes un importante e irrenunciable ámbito de competencia estatal regulador en la actividad publicitaria. Este ámbito se revela precisamente con cierta intensidad cuando se despliega en determinados sectores o cuando se efectúa a través de determinados medios, sin que ni unos ni otros se puedan acoger con comodidad a la competencia estatal sobre legislación mercantil, único límite que parece recoger el Estatuto.

La demanda de inconstitucionalidad atribuye a esta supresión de los sectores y medios específicos de que hablaba el anterior texto estatutario un efecto absorbente a favor de la competencia autonómica sobre publicidad de los contenidos reales o potenciales de esos sectores o medios. El razonamiento de la demanda se apoyaría en que la inclusión de la única excepción que quedaría a favor del Estado frente a esa competencia autonómica general implicaría la exclusión de cualquier otra excepción distinta de la representada por la materia de “legislación mercantil”, única mencionada en el nuevo texto.

Esta impugnación parte de un erróneo aislamiento de la publicidad como sector autónomo y diferenciado del objeto –por su contenido, sus efectos o sus destinatarios– en que consista su actividad divulgativa. Pensemos que la referencia a los sectores y medios específicos a que aludía el texto del anterior Estatuto no exceptuaba de la competencia autonómica a cualquier sector o a cualquier medio que el Estado tuviera a bien regular por cualquier circunstancia o sobre cualquier

materia al margen de sus propias competencias; el precepto dejaba a salvo únicamente las competencias constitucionales del Estado comprendiendo que la publicidad podría afectar de manera transversal a una pluralidad de competencias estatales básicas y utilizó para ello una fórmula muy general y en cierta manera imperfecta porque los casos en los que el Estado podría regular la publicidad no quedaban reducidos a sectores o medios específicos. En efecto, de la larga relación de supuestos de competencia estatal que relaciona la demanda hay algunos que pueden encuadrarse en “sectores específicos” como pueden ser los casos de las restricciones a la publicidad por razones sanitarias o por motivos de seguridad pública. Respecto de estas el extenso y complejo art. 8º de la Ley General de Publicidad a que se refiere la demanda (pág. 263) deja bien sentado al iniciar su texto que el cometido de normar estas materias que relaciona es su regulación especial, precisamente definida por razón de su objeto y no la circunstancial de la publicidad. No parece discutible –ni que sepamos discutido- que la publicidad relativa al tabaco, a las bebidas alcohólicas o a los medicamentos debe incardinarse en la materia sanitaria, lo mismo que la publicidad de venta de armas debe corresponder a las reglamentaciones sobre seguridad pública. En otros casos la competencia estatal surge en relación con el medio utilizado o “medio específico” utilizando la terminología del art. 9.30 del anterior Estatuto Catalán, como sucede en el caso de la publicidad por radiodifusión televisiva a que se refiere la demanda en su cita de la Ley 25/1994 (pág. 264). En todos estos casos, no puede dudarse que además de estas excepciones por sectores y medios específicos, donde resulta predominante su propia especialidad funcional sobre lo puramente publicitario, hay otros ámbitos que también reclaman esa competencia estatal, sin que puedan fácilmente ser clasificados como “sectores” o “medios determinados”.

El ejemplo nos lo pone el propio escrito de demanda al aludir al final de su impugnación de este precepto a la Ley 1/2004 de “Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género” (arts. 10 a 12) y a la Ley Orgánica 1/1996 para la “Protección del Menor” (arts. 5.4 y 5.5). Estas normas estatuyen unas prohibiciones de publicidad que pueden perjudicar a la igualdad de la mujer o a los derechos de los menores ¿en qué sector o medio podríamos encuadrar estas normas? Evidentemente no sería fácil hacerlo en ninguno de aquellos capítulos (sectores o medios), porque su ubicación propia está en el art. 149.1.1 CE. Ni las mujeres ni los menores constituyen un sector ni un medio

específico y sin embargo, su regulación por el Estado no ha suscitado ni debe suscitar dificultad alguna para su reconocimiento como materias de competencia estatal: el propio Estatuto impugnado reconoce –art. 153– que la política de género ha de ajustarse a la competencia estatal del art. 149.1.1 CE.

No se quiera pues reducir la competencia estatal a costa de la competencia de publicidad; la publicidad tendrá la extensión y alcance que desee el legislador autonómico, pero sin que ello sustraiga ninguna competencia que resulte a favor del Estado. La redacción del Estatuto anterior en su referencia a los sectores y medios específicos era indeterminada, en cierta manera incompleta. Por ello, acaso se haya querido suprimir una referencia legal que no llegaba a abarcar la totalidad de los casos en los que la publicidad podría resultar regulada en normas estatales. La referencia a la legislación mercantil a que se alude en el nuevo texto, acaso se explique por la mayor proximidad entre la actividad publicitaria y la materia mercantil. En buenos principios no sería necesaria esta referencia, como tampoco una lista de eventuales regulaciones estatales concernientes en la actividad publicitaria; la lista sólo puede derivar de una consideración circunstanciada del objeto y finalidad de cada norma a la vista de las competencias reconocidas en la Constitución.

### **Art 158.3. Investigación, desarrollo e innovación tecnológica**

La demanda de inconstitucionalidad impugna este apartado 3º del art. 158 del Estatuto por remisión al título V del mismo texto en lo relativo a la colaboración y participación de la Generalidad en la política de investigación, desarrollo e innovación, incluidas las fijadas en el ámbito de la Unión Europea y en organismos e instituciones internacionales.

La objeción se hace residir en que el precepto llama a la Generalidad a una participación en la definición de las políticas y en el ejercicio de las competencias estatales, condicionando, según la demanda las competencias propias del Estado según el art. 149.1 CE.



Por tratarse de una impugnación que se remite a otro lugar de su argumentación esta representación tendrá también que remitirse al mismo con objeto de simplificar el presente escrito. Sin embargo, no quiere dejar de resaltar que el marco de la competencia estatal delimitada en el art. 149.1.15 CE ha venido suscitando una intensa conflictividad competencial motivada por el hecho de que la competencia estatal sobre investigación científica y técnica es “susceptible de ser utilizad(a) respecto de cualquier género de materias con independencia de cual sea el titular de la competencia para la ordenación de estas” (STC 90/1992, FJ 2; STC 186/1999 FJ 8). Ello ha determinado una penosa e inacabable labor de fijación de límites entre el Estado que proyecta su acción y la materia sobre la que proyecta aquella, frecuentemente de titularidad autonómica. Trataremos de concretar cual es el alcance de la acción de colaboración de la Generalidad según el título V al que también nos remitimos, pero no dejamos de considerar desde un plano práctico las conveniencias de esta colaboración en este concretísimo punto.

#### **ART. 160. RÉGIMEN LOCAL**

La impugnación de este precepto está basada más en un reproche general por causa de lo que el precepto supuestamente omite que en una contradicción entre sus enunciados y el texto constitucional. En efecto, toda la argumentación descansa en que el precepto no menciona la competencia estatal de promulgación de bases de régimen local, derivada según la jurisprudencia de ese TC del art. 149.1.18 CE, pareciendo que con la redacción del Estatuto queda ignorada esa competencia, o más aún, que impide su proyección práctica en esta materia. La demanda destaca que no trata “de negar la competencia de la Generalidad para regular ampliamente estas materias, ni siquiera discute que las bases estatales en estos aspectos hayan de ser reducidas. Pero admitiéndolo así de buen grado y admitiendo que cualquier exceso estatal debe ser anulado...otra cosa bien distinta es que se niegue por completo cualquier posibilidad al Estado de aprobar las bases...”

Las alegaciones que hace a cada uno de los apartados del precepto no contienen en sí mismas una afirmación de inconstitucionalidad, sino que constituyen una sucesión de consideraciones de tipo interrogativo acerca de si cada uno de esos enunciados impide o no el ejercicio de la competencia





básica del Estado para dictar bases de régimen local. La conclusión final de los apartados dedicados a este precepto es bien ilustrativa del carácter puramente interpretativo o más aún, teórico y doctrinal de la cuestión: los preceptos contenidos en este artículo serían conformes a la Constitución, si no impedirían al Estado la promulgación de bases de Régimen Local conforme al art. 149.1.18 CE. La objeción atiende más a una omisión más que al verdadero objeto del recurso que como ha repetido ese TC en reiterada jurisprudencia ha de versar precisamente sobre textos concretos.

Se comprende que los reparos al precepto que comentamos desaparecerían para la parte actora si se hubiera introducido la fórmula del “sin perjuicio” relativa al precepto constitucional que la demanda quiere preservar. Obviamente esta fórmula no añadiría nada puesto que la vigencia y aplicación de los preceptos constitucionales no deriva de que sean o no salvados o recordados a cada momento por las normas que le están jerárquicamente subordinadas.

Como hemos señalado anteriormente, la impugnación está basada en consideraciones más de cuño doctrinal y teórico que de objeciones al texto. Lo expresa claramente la introducción que se hace en el escrito de demanda (pág. 269) bajo la rúbrica de “significado general del artículo”. Esta significación se infiere con anterioridad a cualquier consideración del propio texto y se basa en lo que la parte demandante llama “la idea que late” o “la idea de que se parte”. Esta idea consistiría en entender que las bases de régimen local no estarían comprendidas en la competencia del art. 149.1.18, sino que este precepto sólo autorizaría la promulgación de unas bases generales y comunes a todas las administraciones públicas, pero nunca referidas de manera específica al régimen local. Tal idea estaría efectivamente en contradicción con la jurisprudencia constante de ese TC, interpretativa de la Constitución y no se comparte por esta representación. Sin embargo, tampoco se ofrece por la demanda la más mínima justificación de que esa “idea” esté plasmada positivamente en los textos que impugna. Siendo la misma parte recurrente la que considera compatibles los enunciados con la Constitución si se entiende aplicable el art. 149.1.18 parece excusarse cualquier otra consideración.



### **Art. 161.3. Relaciones con las Entidades Religiosas**

La demanda impugna el apartado 3º de este precepto que prevé la colaboración de la Generalidad en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia religiosa. La objeción es simple: esta colaboración se contempla sobre un ámbito de competencia reconocible como propio del Estado, según resulta del enunciado de la propia norma estatutaria. De ahí que implique –deduce la demanda– una especie de intromisión en la competencia estatal, cuando es el órgano competente en cada caso quien tiene que decidir la oportunidad o conveniencia de esa colaboración y establecer las reglas por las que se haya de llevar a cabo.

Nos parece que la interpretación es –dicho sea con todos los respetos– extremosa y sobre todo inadecuada. Si este precepto no existiera, es decir, si no se previera ninguna forma de colaboración en este campo, nadie previsiblemente podría objetar nada a una eventual colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado en esta materia. La colaboración es un principio inferible de nuestro sistema constitucional que hace aconsejable, como este Tribunal ha recordado más de una vez, la puesta en marcha de mecanismos de cooperación y colaboración, especialmente en aquellos casos de competencias transversales o concurrentes. Precisamente porque la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias en esta materia que antes de su entrada en vigor no existían, es por lo que nada de extraño resulta que se contenga una previsión expresa de colaboración. Obviamente esa colaboración no limita las competencias que ostenta ni el Estado, como tampoco limita o reduce las que en este u otros órdenes ostente la Generalidad. Por ello, no puede entenderse impuesta de una manera forzosa ni como exigencia de quien la presta ni como imposición de quien la recibe. Una previsión de colaboración es una habilitación expresa y específica de lo que acaso sin ella podría entenderse exigible en un sistema constitucional con amplio entrecruzamiento de competencias.

### **ART. 162. SANIDAD, SALUD PÚBLICA, ORDENACIÓN FARMACÉUTICA Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS**

Las tachas de inconstitucionalidad dicen dirigirse contra el apartado 1º y al encabezamiento del apartado 3º . Menciona también los apartados 4º y 5º, estos últimos impugnados no por su texto,



sino por el alcance que puedan tomar por el juego del art. 112 del Estatuto. En cuanto estos últimos nos remitimos como hace la demanda al lugar correspondiente. Examinaremos ahora los que trata el escrito de recurso bajo la rúbrica específica de este precepto estatutario.

El apartado 1º es impugnado bajo un argumento de riesgo o de sospecha: el que por su amplia formulación se vea el Estado eventualmente impedido de ejercer sus competencias básicas y de coordinación previstas en el art. 149.1.16 CE. La demanda, a diferencia de otros muchos casos donde la misma objeción discurre por una vía hipotética, se sirve en este caso de un ejemplo concreto contenido en el art. 70.2 de la Ley General de Sanidad, según el que: “La coordinación General Sanitaria incluirá: 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”. Esta base ¿se puede considerar eliminada por la entrada en vigor del Estatuto?. Entiende esta representación que no puede quedar excluida una norma coordinadora que tiende a establecer “un criterio mínimo, básico y común”, porque responde precisamente a un cometido constitucional específico del Estado. La competencia “exclusiva” sobre evaluación a que este apartado se refiere no puede entenderse al margen de toda competencia estatal derivada de la Constitución. La Generalidad, podrá establecer los criterios de evaluación que estime convenientes, pero allí donde haya una norma que legítimamente imponga unos mínimos comunes de carácter básico habrá de respetarlos. A partir de esos mínimos podrán aplicarse índices o criterios complementarios o adicionales. Esta consideración, obviamente, se hace a partir del ejemplo que nos propone la parte actora sin que en ello pueda verse el intento de identificar dicha norma como una exigencia intrínseca de su naturaleza básica, ni de que vincule perpetuamente al legislador básico a tenerla conceptualizada o clasificada como tal norma básica.

La segunda objeción al precepto afecta al encabezamiento del apartado 3º, aunque no se precisa el texto concreto que se impugna. Se trata de una impugnación más que textual “contextual”, por el juego que produce la interacción de otro precepto, en este caso el art. 111 del propio Estatuto que sitúa las competencias compartidas por la Generalidad cuando estas se desarrollan “en el marco de



las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo “. Al limitarse ese precepto –entiende la demanda– a mencionar como único parámetro de la actuación normativa o ejecutiva de las Comunidades Autónomas a las “bases” sin incluir la “coordinación” que incluye el art. 149.1.16, se produce una sustracción en las competencias constitucionales del Estado.

No juzgamos adecuada esta “inconstitucionalidad por omisión”, basada además en elementos ajenos a la propia literalidad y al sentido del propio texto que se impugna. Si una competencia se identifica como compartida –y en ello nada se objeta- habrá que entender que las competencias que ostenta el Estado son las que en cada caso éste ostente por razón de la materia regulada estatutariamente. La coordinación seguirá siendo una competencia estatal en materia sanitaria sin que el Estatuto tenga necesidad de recordarlo. La objeción resulta improcedente.

#### **ART. 163. SEGURIDAD PRIVADA**

La impugnación de este precepto se limita al apartado contenido en la letra c) que atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia de ejecución de la legislación del Estado en “la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada”. Hemos de comenzar destacando que la competencia estatutaria cuestionada se limita claramente a la ejecución, incumbiendo al Gobierno de la Nación aprobar las normas relativas a estos centros de formación según establece el RD 1123/2001 que modificó el art. 56 del RD 2364/2001, desarrollados por la Orden de 7 de julio de 1995. Como recuerda la parte actora estas normas –que atribuyen la competencia de autorización al Ministerio del Interior– fueron impugnadas por la Generalidad en su día ante ese TC, resolviéndose por sentencia 154/2005.

La larga cita de esa sentencia que transcribe la demanda, parece querer contradecir la potencial ubicación de la competencia relativa a la autorización de estos centros como “enseñanza” como si esa fuera la única justificación constitucional posible de la competencia ejecutiva regulada. No es así; la “enseñanza” fue ciertamente una de las justificaciones ofrecidas por la Generalidad en aquel procedimiento, pero ese TC dejó claro que la materia tenía más adecuado acomodo en la



competencia constitucional de “seguridad pública”. Y era dentro de este marco, donde abordó el deslinde entre la competencia estatal de seguridad pública y la competencia estatutaria relativa a la policía autonómica. Ciertamente, en la sentencia se resuelve a favor del Estado la competencia ejecutiva de autorización de estos centros de formación de agentes de seguridad privada atendiendo “al contenido y finalidad de este precepto, lo que impide atribuirles el carácter de complementariedad e inherencia respecto de lo estrictamente policial, lo que determinaría la competencia de la Generalidad de Cataluña”.

No obstante, se ha de señalar que en el nuevo Estatuto las funciones de la Generalidad no quedan tan limitadas al campo de la actividad de policía; en el artículo siguiente del Estatuto se incluye un diseño competencial más amplio que el delimitado por el anterior Estatuto, incluyendo entre las facultades o competencias de la Generalidad – art. 164.3– las funciones ejecutivas que le atribuya el Estado. Este precepto no ha sido cuestionado por los demandantes en ninguno de sus apartados, por lo que no se alcanza a comprender que admitiéndose la atribución de facultades ejecutivas en materia de seguridad pública, se impugne una competencia ejecutiva concreta de contenido más modesto y con un cierto componente organizativo, que a lo que nos parece deja a salvo las demás funciones ejecutivas atribuidas a los órganos estatales por las normas administrativas antes citadas, entre ellas la función de propuesta de la Dirección General de la Policía, sin perjuicio de la permanente presencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el desarrollo de las funciones privadas de seguridad, tal y como resaltaba la Ley 23/1992 de 30 de julio, de Seguridad Privada.

Finalmente, no puede dejar de destacarse que la competencia de autorización que se impugna por los demandantes ya había encontrado desde hacía tiempo la previsión de su ejercicio precisamente por las Comunidades Autónomas en de la Disposición Adicional 4ª de la Ley citada 23/1992. Según la referida disposición las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio en la propia Comunidad Autónoma y en el ámbito de actuación limitado a la misma, podrían ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas. Esta ley no contó como parámetro de la controversia a que hemos aludido antes promovida por la Generalidad de Cataluña, pero no puede dejar de señalarse que las competencias asumidas en esta materia por el



Estatuto son prácticamente las mismas que las que ya se contemplaban como de posible atribución a la Generalidad hace quince años.

En cualquier caso, como veremos con mayor detalle cuando tratemos la competencia en materia de videovigilancia, el artículo 149.1.29 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”. Por tanto, para la efectiva asunción competencial en materia de seguridad pública por parte de las Comunidades, es palmaria la exigencia de la *doble condicionalidad* a que aludíamos al tratar del Poder Judicial. Así, no bastaría con una previsión estatutaria, sino que la CE exige que se haga en el marco de lo que disponga una ley orgánica (distinta de la estatutaria). Cabría, por tanto, entender que la competencia autorizatoria a que se refiere el artículo estatutario que nos ocupa sólo tendrá plena efectividad cuando además de la habilitación estatutaria se cumpla el segundo condicionamiento.

## **ART. 166. SERVICIOS SOCIALES, VOLUNTARIADO, MENORES Y PROTECCIÓN DE LA FAMILIA**

### **Apartado 1-a) último inciso**

La primera objeción a este precepto se dirige al enunciado final del apartado a) del mismo relativo a las prestaciones económicas complementarias de otros sistemas de previsión pública, lo que representaría una lesión directa del art. 149.1.17 CE respecto de la competencia estatal de la Seguridad Social. La demanda de inconstitucionalidad no puede dejar de citar la STC 239/2002 de 11 de noviembre, aunque no sin traslucir una actitud crítica frente a su contenido. Esta sentencia daba solución a una controversia planteada por el Gobierno de la Nación frente a la Comunidad Autónoma andaluza que reguló la concesión de determinadas pensiones no contributivas de invalidez y jubilación al margen de la Seguridad Social. La sentencia reconoció que ninguno de los preceptos del Decreto autonómico impugnado (248/1998) infringía los preceptos contenidos en los



artículos 149.1.1 y 149.1.17, ambos de la Constitución al dar regulación a unas pensiones enmarcables en la “asistencia social”, que es el término utilizado por el propio precepto impugnado. Con motivo de la impugnación de no pocos preceptos del Estatuto en el presente recurso hemos mantenido la procedencia de mantener la prevalencia de los criterios jurisprudenciales que en interpretación de la Constitución ha mantenido ese TC en una ya abundante doctrina. En congruencia con ello, hemos de atenernos al tenor de la referida sentencia, por más que fuera esta representación quien impugnara la disposición andaluza citada. La resolución jurisdiccional de esa controversia es la tenida en cuenta por el legislador del Estatuto impugnado.

Tampoco es aceptable el planteamiento de la demanda que trata de limitar el reconocimiento de posibles pensiones autonómicas y la competencia ordenadora correspondiente al ámbito puramente asistencial. Recordamos que el FJ 5 de la referida sentencia al examinar los ámbitos materiales del art. 41 CE destacaba la previsión de otras prestaciones complementarias de carácter libre (mutualidades no integradas en el sistema de la seguridad social sobre las que siguiendo jurisprudencia precedente se reconocía la competencia autonómica), añadiendo esa misma sentencia (Fº 5º) que “..el art. 41 CE 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”.

De lo expuesto se deduce sin mayor dificultad la plena conformidad del enunciado de este precepto a la doctrina de la referida STC 239/2002. Tanto las pensiones asistenciales como las complementarias a que se refiere la sentencia pueden ser de competencia autonómica conforme a la Constitución.

## **Apartado 2º, voluntariado**

La demanda hace una doble objeción a la competencia que sobre “voluntariado” asume la Generalidad de Cataluña. Por un lado, parece objetar la amplitud del propio concepto –más que definido, remitido a una definición futura por el propio legislador– que llevaría por efecto de esta misma amplitud a colisiones con otras regulaciones estatales o autonómicas. Se objeta que la norma no contiene puntos de conexión, haciéndose patente ya su contradicción con la Ley estatal 6/1996 de 15 de enero, reguladora del voluntariado social que estatuye la competencia del Estado para “los programas de ámbito estatal o supracomunitario, así como a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas”.

No se alcanza a ver el riesgo de colisiones a que apuntan los demandantes. Es claro que la competencia para regular los puntos de conexión de las normas corresponde al Estado. La norma estatutaria podría como norma estatal haber desempeñado este papel. Sin embargo, al estar el núcleo de la competencia pendiente de un desarrollo normativo, que afecta constitutivamente al propio concepto de la actividad que lo integra es bastante lógico que se haya dejado pendiente la posible fijación de puntos de conexión hasta la más precisa concreción de sus presupuestos. Entre tanto estará vigente la regulación actual, y entre los textos en vigor habrá que contar con la Ley del Voluntariado que citan los demandantes.

La otra objeción parece cuestionar la posibilidad misma de que el voluntariado pueda constituir un título competencial propio, dado que la acción del voluntariado y su ordenación por el poder público puede proyectarse sobre infinitos ámbitos materiales que remitan a titularidades competenciales diversas. Según el art. 2.2 de la Ley del Voluntariado la competencia estatal se despliega, además de por razón de su proyección o alcance territorial, cuando los voluntarios o sus organizaciones participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. Estas reglas son de aplicación al caso, por lo que queda a juicio de esta representación descalificada tanto la objeción a la posibilidad misma de instituir por vía estatutaria una competencia sobre esta materia, como la suposición de una competencia autonómica ilimitada.



### **Apartado 3º, protección de menores**

La demanda dice no negar la amplísima competencia reconocida a las Comunidades Autónomas en materia de menores (pag 293), pero le choca tanto su delimitación como competencia exclusiva como la ausencia de toda referencia a la legislación civil, penal y penitenciaria que contenía el art. 9.28 del anterior Estatuto. Y sobre ello, parece rechazar la mayor amplitud de la competencia en su comparación con el anterior estatuto, que referido a “Instituciones Públicas de Protección y Tutela”, pasa ahora a desempeñarse sobre “protección de menores” comprendiendo los aspectos casuísticamente relacionados en el citado apartado 3 del art. 166 del EAC 2006.

En primer lugar, nos parece carente de sentido la contraposición pretendida entre la acción sobre instituciones públicas protectoras de los menores y la acción sobre los menores a través de instituciones públicas. Las diferencias de redacción no nos conducen a reconocer en ninguna de estas expresiones un mayor alcance competencial sobre la otra; la competencia de que trata tanto el antiguo art. 9.28 del Estatuto como la reflejada en el precepto impugnado se concreta en una función protectora sobre los menores, y esta se desenvuelve a través de instituciones o mecanismos protectores. No hay entre estas fórmulas otras diferencias que las semánticas; el contenido y finalidad son las mismas.

No será esta parte la que niegue las competencias estatales sobre los menores en diversos campos: legislación civil, procesal, penitenciaria y de regulación de derechos fundamentales a los que alude la parte demandante. Lo que no vemos es que en el texto impugnado estén contradichas estas competencias o que de su regulación pueda inferirse un incompatible ejercicio entre ellas y las previstas en este precepto estatutario. El art. 166.3 del nuevo Estatuto se limita a prever la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas y de protección de menores desamparados en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal. Esta última reserva, en buena técnica jurídica resultaba innecesaria, y acaso por ello la parte demandante haya entendido que lo no excluido expresamente queda incluido en el

concepto de “competencia exclusiva” que encabeza el apartado. Obviamente no es así: las competencias constitucionales ya se atribuyan al Estado o a las Comunidades Autónomas no dependen de salvedades o “sin perjuicios”, sino de su verdadera previsión constitucional.

El segundo inciso de este mismo precepto (3.b) prevé la participación de la Generalidad en la elaboración y la reforma de la legislación penal y procesal que incida en las competencias de menores. La objeción a este precepto es bastante general en el recurso respecto de todos aquellos preceptos que contemplan una forma de colaboración en un ámbito determinado. No se alcanza bien a comprender la objeción a menos que se quiera atribuir a la participación una eficacia condicionante del ejercicio mismo de la “competencia participada”, a modo por ejemplo de derecho de veto a cualquier resultado que pudiera oponer el participante a la iniciativa o a la acción del titular de la competencia. Esto implicaría algo más que el vaciamiento de la competencia, significaría simplemente la negación misma de la competencia que conceptualmente reclama un elemento de individualización. Del texto no se puede inferir tal consecuencia: participar no es otra cosa que intervenir en un asunto –en este caso en los proyectos de elaboración o reforma de ciertas materias- sin que la intervención implique por sí misma la toma de decisiones. En tal sentido, el precepto instaura un mecanismo de colaboración de suma utilidad para eliminar las distorsiones que pueda generar la no deseable desconexión entre entidades cuyas competencias se entrecruzan inevitablemente.

Por otro lado, no refleja este precepto una competencia de participación universal en todo lo que directa o indirectamente pueda concernir a los menores desde el punto de vista de las competencias del Estado. Se trata de una medida concretamente limitada a aquellos aspectos en los que la normación del Estado pueda afectar directamente a la configuración básica de instituciones o mecanismos singulares de protección instituidos por la Comunidad Autónoma en virtud de sus propias competencias. No dudamos que la norma debe inscribirse en el marco de la lealtad institucional que de suyo no sólo justifica, sino que impone deberes de colaboración para la mejor satisfacción de los intereses generales.

## **ART. 169. TRANSPORTES**

La demanda impugna los apartados 2º y 3º de este art. 169 del Estatuto, referido el primero de ellos a la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior. El segundo se refiere a los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional. En el primer caso se prevé el informe previo de la Generalidad y en el segundo la participación de la misma en los términos previstos en el Título V del Estatuto.

La técnica de los informes previos al ejercicio de competencias ajenas ha sido una cuestión examinada en diversas sentencias de ese TC. En la STC 118/96 se abordaba el establecimiento de un informe previo del Consejo Nacional de Transportes en la elaboración de los planes que habría de aprobar la Comunidad Autónoma respecto de los transportes que discurrieran íntegramente sobre su territorio. El Fº 22 de dicha sentencia razonaba, que aun sin ser vinculante el informe previsto, su exigencia como requisito previo para la elaboración de la propia Comunidad Autónoma de sus propios planes de transporte supone una mediatización de sus competencias exclusivas que resulta contrario al sistema de distribución e competencias sobre la materia. Inversamente razona más abajo (Fº 44) que si se trata de líneas que no transcurren íntegra y exclusivamente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma el Estado no necesitaría siquiera el informe previo de la Comunidad Autónoma, pues en tal caso estaría en el ámbito de sus competencias exclusivas ex art. 149.1.21 CE.

Una lectura precipitada de esta doctrina podría inducir a pensar que en el presente caso ocurre el mismo supuesto, aunque en sentido inverso al allí considerado: en lugar de ser el Estado quien exige su informe previo para obras o servicios de exclusiva competencia comunitaria autonómica, sería la Comunidad Autónoma la que estaría imponiendo la exigencia inversa de informar previamente en las obras y servicios de la competencia exclusiva del Estado. Se deben considerar, sin embargo, dos aspectos que llevan a la conclusión contraria y a la plena conformidad de estas normas al texto constitucional. En primer lugar, aquí no estamos ante una invasión competencial



derivada de una norma unilateralmente dictada por la Generalidad, sino de una norma estatal que instituye un mecanismo de colaboración en un procedimiento propio. En segundo lugar, debe atenderse a la propia singularidad del supuesto sobre el que se proyecta la previsión: el Estado, competente en aquellas líneas de transporte llamadas a discurrir por varias Comunidades, decide obtener el informe previo de la Generalidad, no en todo caso y circunstancia, sino en un supuesto particular de integración de una línea local por discurrir por una sola Comunidad en una línea supracomunitaria. Esta singularidad es muy relevante en cuanto una modificación física va a provocar incluso la sustitución en la titularidad de la competencia; no es un informe que afecte simplemente y de modo lateral a otras competencias de quien lo emite. El informe afecta intensamente a una competencia que se tiene y que resultará modificada en su propia esencia por la mutación física que sirve también como criterio definidor de su titularidad.

En este sentido, la Jurisprudencia de ese TC ha señalado (STC 40/1998) la conveniencia o incluso la necesidad de que en casos de confluencia intensa de competencias se articulen mecanismos de colaboración, y señaladamente por la técnica de los informes previos. Es el caso de los planes de utilización portuaria, donde se reconoce como plenamente respetuoso de las competencias autonómicas el que las administraciones urbanísticas competentes hayan de emitir un informe previo sobre los aspectos de su competencia. Igualmente en el caso de dragados y vertidos en el medio ambiente, razona ese TC que las Comunidades Autónomas deben tener un cauce para intervenir, y que acaso ese cauce pudiera ser un informe previo. Se trata de unas competencias confluyentes sobre un mismo medio físico cuya articulación –añade la STC citada- debe hacerse a través de soluciones de cooperación a través de las administraciones afectadas. El Estatuto, en este precepto también se encuentra ante una confluencia singularísima de competencias y no deja de atender a un mecanismo de colaboración.

## **ART. 170. TRABAJO Y RELACIONES LABORALES**

La demanda inicia la impugnación de este precepto con una breve consideración introductoria sobre la distinta amplitud que pueden merecer los conceptos de “relaciones laborales” y de “trabajo”. No entendemos bien el propósito que guía la cita de esta distinción, efectivamente reconocida en la



jurisprudencia constitucional que reseña, puesto que circunscrita la competencia normativa del Estado a las “relaciones laborales” y entendida dicha expresión como la que integra el contenido de los derechos y obligaciones del contrato de trabajo por cuenta ajena, quedarían materias al margen de dicho ámbito competencial de posible asunción por las Comunidades Autónomas. El TC ha concretado la competencia estatal en unos términos más estrictos de los que para la propia parte demandante integra la noción de “trabajo”, pero no ha excluido otras competencias en el derecho del trabajo, ni impedido su asunción por las Comunidades Autónomas.

La demanda señala a continuación que el precepto impugnado, “...aisladamente considerado parece acomodarse a la Constitución. Las mayores objeciones en esta materia, derivan, más bien, de su relación con, de una parte el art. 112, y de otra el título V...” Vuelve a ser una impugnación por remisión, y por ello, no de textos como exige la naturaleza específica de este proceso, sino de mecanismos aplicativos de las normas. No obstante ello, examinaremos las objeciones dirigidas al precepto, concretadas en los apartados señalados con las letras d) e i) del apartado primero y el apartado segundo.

El primero de estos apartados regula la intermediación laboral e incluye “la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña”. Se objeta la competencia de regulación en cuanto excedería de la mera ejecución, argumentándose que esa competencia sí podría derivar de la voluntad de los órganos estatales, pero no de una norma estatutaria.

A ese planteamiento de la demanda de inconstitucionalidad habría que empezar por oponerle la misma distinción de que parte en la introducción de su escrito respecto de este precepto; habría que examinar si corresponde la materia a las “relaciones laborales” o es más bien expresión de una acción política propia en un sector predominantemente administrativo de posible asunción por las Comunidades Autónomas como parece entender el art. 1º de la ley 56/2003 de 16 de diciembre al señalar:



## Artículo 1. Definición.

Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.

La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Parece claro que las oficinas de empleo, como instrumentos de una política de fomento rebasan el marco estricto de las relaciones laborales para integrarse en una acción conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas. Lo explica también con claridad el preámbulo de la referida Ley:

“Desde una perspectiva de armonización del nuevo modelo con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de política de empleo, los objetivos se centran en asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas de modo que se logre la máxima efectividad movilizando y optimizando todos los recursos disponibles. El instrumento nuclear para conseguir tal finalidad es el Sistema Nacional de Empleo, considerado éste como un conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo, que tiene como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo en los términos acordados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa. Dicho Sistema está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas. Sus órganos son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Sus instrumentos, el Plan nacional de acción para el empleo, el Programa



anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo y el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo. La participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en dicho sistema, así como en los Servicios Públicos de Empleo Estatal y de las Comunidades Autónomas, además de ser necesaria en un modelo constitucional como el español y respetuosa con nuestros compromisos internacionales, aporta, finalmente, mayores garantías de cohesión y éxito al proyecto.

Finalmente, es objetivo esencial de la Ley la definición de la intermediación laboral, instrumento básico de la política de empleo, en la que cabe la colaboración con la sociedad civil, con respeto a los principios constitucionales y de acuerdo a criterios de objetividad y eficacia. La Ley establece también un concepto más moderno de las políticas activas de empleo, verdaderas herramientas de activación frente al desempleo, que se complementan y relacionan con la prestación económica por desempleo y se articulan en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales”.

Finalmente, la demanda hace una brevísima referencia al punto de conexión utilizado (sede en Cataluña) para diseñar la competencia de control sobre estas entidades. Al ser posible que la actuación intermedidora de estas oficinas se extienda también fuera de Cataluña, se estaría produciendo una proyección extraterritorial indirecta de sus competencias. Parece exagerada esta objeción, dado que lo que configura como competencia es el control de las entidades.

El segundo extremo impugnado del apartado 1º de este art. 170 del Estatuto se contiene en el apartado i) al que se imputa incurrir en exceso al referir la competencia de la Generalidad para determinar los servicios mínimos en los casos de huelga que tengan lugar en Cataluña. La expresión comprendería también, según los demandantes las huelgas que tuvieran un alcance territorial mayor que el correspondiente a Cataluña y eliminarían la competencia estatal para definir los servicios mínimos en casos de huelga en sectores o servicios de específica competencia estatal. No entendemos que el enunciado de este precepto haya querido comprender ninguno de estos dos casos, ya que una huelga con proyección supracomunitaria dejaría de ser una huelga “que tenga



lugar en Cataluña”; el significado del precepto ha de entenderse respecto de aquellos servicios mínimos que se limiten al territorio de Cataluña. Recordemos una vez más, que así resulta claramente del artículo 115 EAC 2006, que limita territorialmente las competencias de la Generalidad con carácter general y se proyecta sobre cada uno de los concretos títulos competenciales.

Por otro lado, y respecto del caso de servicios estatales ha de reconocerse que la fijación de servicios mínimos debe corresponder a quien tiene la responsabilidad del servicio, quien mejor puede apreciar el carácter esencial del servicio y los mínimos que sea necesario atender. Sobre él recae la responsabilidad política del servicio y también la responsabilidad de la privación del derecho de huelga a los trabajadores. Esta conexión específica de responsabilidades a que se refiere la STC 233/1997 nos hace pensar que no ha sido propósito del Estatuto el atribuir a la Generalidad la competencia de fijación de servicios mínimos en caso de huelga, cuando se trate de servicios estatales.

La impugnación del apartado segundo de este precepto se dirige contra la dependencia orgánica y funcional de la Generalidad respecto de los cuerpos que desempeñen funciones inspectoras de trabajo. La argumentación se remite a la aducida respecto del art. 147.1.A del Estatuto donde se alude a la necesidad de mantener la identidad de cuerpos nacionales de funcionarios que aseguren la igualdad de trato de los ciudadanos en todo el territorio nacional. A juicio de esta representación son cosas distintas la unidad del cuerpo, condiciones de acceso, selección, y deberes y derechos a la dependencia orgánica y funcional concreta de unos puestos de trabajo motivadas por la titularidad de competencias ejecutivas. Ambas cosas son distintas y no se interfieren.

## **ART. 171. TURISMO**

La demanda impugna el segundo párrafo del apartado c) de ese precepto que prevé con fines de coordinación entre los establecimientos turísticos de la Generalidad y los Paradores Nacionales de Turismo en Cataluña una participación de la Generalidad en los órganos de administración de





dichos paradores “en los términos que establezca una ley estatal”. Esta última expresión priva de raíz a esta impugnación. El Estatuto no hace otra cosa que prever una posibilidad de futuro en los términos que establezca el titular de los Paradores Nacionales que es el Estado.

Las objeciones de la demanda se refieren por un lado a la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), sin justificar otra conexión entre esta norma constitucional y el precepto estatutario que el término “coordinación” empleado en uno y otro. Obviamente, son cosas distintas la modesta coordinación de establecimientos hoteleros y la coordinación general de la política económica, que bien pudiera tener como instrumento de acción la política turística, pero que dudosamente podría llegar al nivel de coordinar unos establecimientos concretos en un emplazamiento concreto del territorio.

La segunda objeción parece inspirarse en una política de reciprocidad entre el Estado y la Generalidad, al echar de menos los demandantes la existencia de una “contrapartida” a la presencia de la Generalidad en los Paradores Nacionales, y que habría de consistir en que la red turística de la Generalidad diera expresa cabida en su organización a representantes estatales. Obviamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma no puede medirse bajo el rasero de esas pretendidas reciprocidades.

## **ART. 172. UNIVERSIDADES**

Las alegaciones que de contrario se dirigen contra este precepto estatutario parten, a nuestro juicio, de ignorar dos premisas fundamentales.

Por una parte, considera el escrito de recurso que la competencia exclusiva que el apartado 1 atribuye a la Generalidad en materia de enseñanza universitaria excluye, en los aspectos que relaciona, la competencia estatal para dictar bases (art. 149.1.30 CE), entendiendo que ello constituye “una manifestación más de cómo su pueril deseo de “blindar” las competencias de la



Generalidad se hace a costa de suplantar al legislador estatal en su función constitucional de decidir, dentro del límite que salvaguardará el TC, aquello que requiere un mínimo común uniforme”.

Frente a tal argumentación bastaría con remitirse a lo razonado en la presente contestación en defensa del capítulo I del título IV del EAC 2006 “Tipología de las competencias”. Se afirmó entonces que si los Estatutos de Autonomía son normas jerárquicamente subordinadas a la Constitución, no puede haber blindajes estatutarios frente a la Constitución, ni, por ende, frente al ejercicio legítimo de las competencias constitucionales del Estado. Cualquier pretensión de blindaje frente a la Constitución constituye automáticamente una negación de su supremacía. La asunción de competencias por el Estatuto se ha de llevar a cabo “dentro del marco establecido por la Constitución” (art. 147.2.d CE); el Estatuto al fijar las competencias autonómicas ha de hacerlo respetando siempre las competencias exclusivas del Estado que figuran en el art. 149.1 CE.

Concretamente en relación con las competencias exclusivas que define el art. 110 del EAC 2006 – carácter que presenta la competencia asumida por la Generalidad en materia de enseñanza universitaria– se manifestó que: “el carácter exclusivo de las competencias autonómicas no puede servir de fundamento para restringir las competencias exclusivas que al Estado reserva la Constitución, ni menos aún para privarle de ellas, pues las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas han de ejercerse “dentro del marco establecido por la Constitución” y, por tanto, con los límites que, para las competencias exclusivas autonómicas, resulten del ejercicio legítimo de las competencias exclusivas de las instituciones centrales (art. 147.2.d CE; cfr SSTC, por todas, 37/1981, FJ 1, 5/1982, de 8 de febrero, FFJJ 1 y 2, 69/1982, FJ 1, 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3, 86/1989, de 11 de mayo, FJ 7, 40/1998, FJ 30, 149/1998, de 2 de julio, FJ 4, 38/2002, de 14 de febrero, FJ 7, etc.)”.

Por otra parte, ignora la demanda el respeto que a la autonomía universitaria proclama expresamente el art. 172.1 incluyendo en su primer párrafo la expresión “sin perjuicio de la autonomía universitaria”.



Partiendo precisamente de la protección constitucional dispensada a la autonomía universitaria como derecho fundamental, reconocida la autonomía de las Universidades “en los términos que la Ley establezca” (art. 27.10 de la CE), señaló este Tribunal que “lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete el “contenido esencial” que, como derecho fundamental preserva el art. 53.1 de la Constitución” (STC 26/1987, FJ 4º a).

La delimitación del contenido esencial de la autonomía universitaria aparece así como una cuestión determinante: “El fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el art. 27.10 de la Constitución reconoce: está (...) en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual como en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad y no al conjunto de las mismas, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza e investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y la cultura” (art. 1.2 a) de la LRU) que constituye la última razón de ser de la Universidad” (STC 26/1987, FJ 4).

Concretamente, al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria se refiere la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU): “La Ley nace con el propósito de impulsar la acción de la Administración General del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de profundizar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior, de

incrementar el grado de autonomía de las Universidades, y de establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre Universidad y sociedad.....

La Ley articula los distintos niveles competenciales, los de las Universidades, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Diseña un mayor autogobierno de las Universidades y supone un incremento del compromiso de las Comunidades Autónomas, lo que implica para las primeras una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y nuevas atribuciones de coordinación y gestión para las segundas. Esto implica dotar de nuevas competencias a las Universidades y a las Comunidades Autónomas respecto a la anterior legislación, con el objetivo de plasmar en el texto de forma inequívoca la confianza de la sociedad en sus Universidades y la responsabilidad de éstas ante sus respectivas Administraciones educativas.

Así, las Universidades tendrán, además de las competencias actuales, otras relacionadas con la contratación de profesorado, el reingreso en el servicio activo de sus profesores, la creación de centros y estructuras de enseñanza a distancia, el establecimiento de los procedimientos para la admisión de sus estudiantes, la constitución de fundaciones y otras figuras jurídicas para el desarrollo de sus fines y la colaboración con otras entidades para la movilidad de su personal.

Y a las competencias de las Comunidades Autónomas se añaden, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado, la capacidad para establecer retribuciones adicionales para el profesorado, la aprobación de programas de financiación plurianual conducentes a contratos programa y la evaluación de la calidad de las Universidades de su ámbito de responsabilidad...” (Motivo I EM).

El reparto de competencias diseñado en esta materia por la Constitución goza de una triple dimensión de obligatoria observancia, correspondiendo constitucionalmente tales competencias: a la Universidad en razón de su autonomía, a las Comunidades Autónomas, y al Estado; debiendo resultar dicha distribución competencial del conjunto armónico de los preceptos constitucionales en



relación con el contenido esencial de la autonomía para las Universidades (art. 27.10 CE) y con lo estatutariamente asumido.

Lo hasta aquí expuesto resultaría suficiente para rebatir las alegaciones que la parte contraria formula contra este precepto y que exclusivamente se dirigen contra su apartado 1, en tanto sólo algunas de las submaterias que en él se relacionan adolecen según afirma la demanda de tacha de inconstitucionalidad. No existe un enjuiciamiento particular sobre la constitucionalidad de cada una de estas submaterias que ponga de manifiesto su contradicción con la Constitución o con la normativa básica estatal, únicamente se les imputa el suponer un obstáculo al legislador estatal para dictar normas básicas sobre los aspectos a que aquéllas se refieren.

Si bien esta falta de alegaciones debiera traer como consecuencia su exclusión del presente recurso, como afirma abundante doctrina constitucional (así y entre otras SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ ; 16/2003, de 30 de enero, FJ 9 y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 3), según la cual compete a los recurrentes la carga de fundamentar debidamente su impugnación respecto de todos y cada uno de los preceptos legales recurridos, esta representación estima oportuno poner de manifiesto la plena acomodación al orden constitucional de distribución de competencias de las submaterias que la parte actora califica como especialmente inconstitucionales.

En este sentido, se destacan en el escrito de recurso como viciadas de inconstitucionalidad las submaterias relacionadas en las letras b), e) y h) del art. 172.1 EAC 2006 y que se refieren respectivamente a “Las decisiones de creación de universidades públicas y la autorización de las privadas”, a “El marco jurídico de los títulos propios de las universidades, de acuerdo con el principio de autonomía universitaria” y a “El régimen retributivo del personal docente o investigador contratado de las universidades y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario”.

La constitucionalidad de incluir estos concretos aspectos como integrantes de la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza universitaria resulta del contenido de la propia LOU dictada,



de acuerdo con lo que señala su Disposición final primera, en ejercicio de las competencias exclusivas que los números 1ª, 15ª, 18ª y 30ª del artículo 149.1 CE reservan al Estado.

En efecto, en consonancia con lo dispuesto en el art. 4.1.a) de la LOU, precepto que permite la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de Universidades privadas por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse, la Generalidad viene a asumir competencia exclusiva sobre los actos de ejecución que suponen el adoptar decisiones de creación de universidades públicas y el otorgar autorizaciones de las privadas, tal y como, por otra parte, insinúan los recurrentes en su escrito.

No parece que pueda considerarse inconstitucional la atribución a la Generalidad de una competencia exclusiva de carácter puramente decisorio y autorizatorio, teniendo en cuenta que la misma deberá acomodarse, en su caso, a las normas básicas que el Estado dicte para el desarrollo del art. 27 CE.

Por su parte, en cuanto a la competencia exclusiva que sobre el marco jurídico de los títulos propios de las universidades, de acuerdo con el principio de autonomía universitaria, prevé la letra e), entendemos que se persigue atribuir a la Generalidad la definición de las líneas generales delimitadoras de las enseñanzas que las Universidades habrán de establecer en cuanto conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, tal y como les permite el art. 34.3 LOU.

Finalmente, tampoco resulta admisible la vulneración de competencias estatales (art. 149.1.7, 18 y 30 CE) en que se estima incurre la letra h) de este art. 172.1 EAC 2006 y por el que se atribuye a la Generalidad el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades, mientras que en cuanto al personal docente funcionario la atribución se limita al establecimiento de las retribuciones adicionales.

La constitucionalidad de esta submateria competencial en los términos estatutariamente previstos resulta también de lo preceptuado en la LOU que mientras que, por una parte, dispone en su art.



55.1 que “Las Comunidades Autónomas regularán el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas” y añade en su apartado 2 que “podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión”; por otra, en cuanto al profesorado funcionario de los cuerpos docentes universitarios, establece en el art. 69.3 que “las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión”.

### **ART. 173. VIDEOVIGILANCIA Y CONTROL DE SONIDO Y GRABACIONES**

Para examinar la constitucionalidad del precepto, conviene partir de que la materia a que alude no está incluida en la relación del artículo 149.1 CE. Sin embargo, parece evidente su encuadramiento en el título más amplio de “seguridad pública” (art. 149.1.29 CE). El Tribunal tiene declarado que por seguridad pública debe entenderse aquella “actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”, incluyendo “un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido” (por todas, STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 5).

“Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad”, pero “esas actividades policiales, en sentido estricto (...) no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública (...). Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material” (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3; 154/2005, de 9 de junio, FJ 5 ).

En definitiva, “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública”, existiendo “actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la



materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos” y que formarían parte del título seguridad pública (STC 154/2005, FJ 5).

A la luz de la doctrina expuesta parece claro que la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones “efectuados por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados” son actividades directamente relacionadas con la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público. Así, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Ciudadana en lugares públicos (LOV), justifica la norma en los siguientes términos:

“La prevención de actos delictivos, la protección de las personas y la conservación y custodia de bienes que se encuentren en situación de peligro, y especialmente cuando las actuaciones perseguidas suceden en espacios abiertos al público, lleva a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al empleo de medios técnicos cada vez más sofisticados. Con estos medios, y en particular mediante el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento, se incrementa sustancialmente el nivel de protección de los bienes y libertades de las personas”.

En el mismo sentido, el propio EAC 2006 refiere la actividad a la policía de Cataluña y a otras empresas o establecimientos privados, que, con una mínima lógica sistemática, sólo pueden entenderse como de seguridad privada.

Realizado el encuadramiento competencial, el artículo 149.1.29 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”. Por tanto, para la efectiva asunción competencial en materia de seguridad pública por parte de las Comunidades, es palmaria la exigencia de la *doble condicionalidad* a que aludíamos al tratar del Poder Judicial. Así, no bastaría





con una previsión estatutaria, sino que la CE exige que se haga en el marco de lo que disponga una ley orgánica (distinta de la estatutaria).

Pues bien, ya sabemos que el Tribunal ha entendido la posibilidad de creación de policías autonómicas como habilitante de una asunción competencial en relación con los “correspondientes servicios policiales”, pero también con “la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad” (STC 154/2005, FJ 5). En concreto, en relación con la seguridad privada, el Tribunal entendió que existen actividades de tales establecimientos directamente relacionados con una “actividad típica y genuinamente policial”, como sería la autorización de los “servicios que los vigilantes de seguridad pueden prestar con armas”, dentro de la normativa estatal (STC 154/2005, FJ 8). Tales actividades podían ser de competencia autonómica cuando la tuviera en materia de seguridad.

Entrando en el concreto examen del precepto estatutario impugnado, el mismo establece que “corresponde 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 y establecimientos privados. La Generalidad debe ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales” (art. 173 EAC 2006).

En primer lugar, y como criterio interpretativo de la competencia, dado que el precepto no la califica, debemos señalar que el texto aprobado por el Parlamento catalán sí definía la competencia como “exclusiva” y subjetivamente la refería a “cualquier cuerpo policial”. Las Cortes Generales suprimieron el calificativo de la competencia y restringieron adecuadamente el ámbito subjetivo de la misma. Desde luego de la supresión de la tipología competencial, sólo cabe interpretar una voluntad contraria a que la competencia se entienda como exclusiva. De acuerdo con los arts. 110 y ss EAC 2006, por tanto, la competencia sólo podría ser compartida o ejecutiva. Por supuesto, y dado que no se califica expresamente, es preciso buscar la interpretación más conforme a la CE. Pues bien, dado que la materia seguridad pública se atribuye plenamente al Estado, con la salvedad relativa a las policías autonómicas, la competencia del art. 173 EAC 2006 sólo puede ser ejecutiva.

Por otro lado, como apuntábamos, para la efectiva asunción competencial en materia de seguridad es precisa la *doble condicionalidad*. Como apunta la demanda, la disposición adicional primera de la LOV establece:

“Las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía, podrán dictar, con sujeción a lo prevenido en esta Ley, 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, la custodia de las grabaciones obtenidas, la responsabilidad sobre su ulterior destino y las peticiones de acceso y cancelación de las mismas.

Cuando sean competentes para autorizar la utilización de videocámaras, las Comunidades Autónomas mencionadas en el párrafo anterior regularán la composición y el funcionamiento de la Comisión correspondiente, prevista en el artículo 3 de esta Ley, con especial sujeción a los principios de presidencia judicial y prohibición de mayoría de la Administración autorizante”.

Por tanto, en relación con el artículo 173 EAC 2006, existe previsión orgánica de la competencia autonómica en materia de utilización de videocámaras en lugares públicos por la policía de Cataluña (de acuerdo con la LOV debe entenderse policía autonómica y la dependiente de las Corporaciones Locales). No existe, sin embargo, tal previsión respecto de los otros medios de grabación, ni respecto de la actividad realizada por “empresas y establecimientos privados”. Faltaría aquí la segunda de las condiciones a que aludíamos para la efectiva asunción competencial en estos ámbitos. En cualquier caso, y de acuerdo con la doctrina constitucional recogida más arriba, no cabe duda de que la utilización de medios de grabación por la seguridad privada puede considerarse directamente relacionada con la “actividad típica y genuinamente policial”, en el sentido de la STC 154/2005, FJ 8, que citábamos más arriba.



Con lo expuesto quedarían contestadas las alegaciones de la demanda, en todo caso veamos sus argumentos:

La alegación principal es que se convierte en “competencia estatutaria lo que no es ni puede serlo, dándole una rigidez no permitida por la Constitución”. Tal y como hemos señalado, rige en este ámbito lo que venimos denominando *doble condicionalidad*. Por tanto, el legislador orgánico específico sí podría disponer de la competencia sin necesidad de modificar el EAC.

En segundo lugar se alega que la competencia se presenta como “plena e ilimitada”. Hemos visto como, muy al contrario, la competencia sólo puede considerarse ejecutiva y, por supuesto, limitada por las estatales.

La demanda imputa al EAC 2006 que “vulnera la reserva de Ley orgánica”, del artículo 81.1 CE, en cuanto la actividad de videovigilancia “afecta a varios derechos fundamentales”. Considera además que el último inciso del precepto estatutario que obliga a la Generalidad a ejercer la competencia con respeto a los derechos fundamentales, “no supera la tacha sino que, más bien, la enfatiza”.

Realmente sorprende la afirmación de que una Ley orgánica, como es el Estatuto, atributiva de una competencia, pueda vulnerar la reserva general de esa tipología de leyes prevista en el artículo 81.1 CE. En su caso será el concreto ejercicio de esa competencia el que podrá vulnerar la reserva si a través del mismo se invade su ámbito material, tal y como lo ha definido el Tribunal. El EAC 2006 no hace mucho más que la propia LOV, cuya disposición adicional primera, que transcribíamos, atribuye similares competencias a las Comunidades Autónomas.

Por último, se alega que en la asunción de competencias en relación con empresas y establecimientos privados, el Estatuto ni siquiera tiene la “coartada” de la previsión orgánica. Queda este argumento contestado con lo expuesto al final del punto 3 de nuestras alegaciones a este artículo.



## **NOVENA. TÍTULO V. RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA GENERALIDAD**

La demanda abre su impugnación de determinados preceptos del título V del Estatuto con unas consideraciones generales que pretenden identificar la existencia de lo que llama “un cambio esencial en el modelo de Estado” por la introducción de un principio de bilateralidad en la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma catalana. No vamos a entrar en esas consideraciones que por su propia generalidad son inadecuadas en un recurso llamado a resolver una controversia jurídica como es el de la compatibilidad entre la Constitución y una norma que le está subordinada. Nos remitimos a cuanto ha quedado expuesto a propósito de la impugnación del art. 3.1 del texto estatutario. Sólo quiere hacer notar esta representación el elevadísimo número de conflictos que a lo largo de un crecido número de años han enfrentado al Estado y a las Comunidades Autónomas ante ese y otros Tribunales sobre los límites de las competencias de cada uno. Ciertamente que el enorme esfuerzo hecho hasta ahora, especialmente por ese Tribunal mediante una ya abundante y respetada jurisprudencia ha ido reduciendo los espacios de conflicto. Esa jurisprudencia interpretativa de la Constitución es imprescindible como pauta también de esta y de futuras controversias.

Sin embargo, esa reducción de espacios no se ha traducido en una reducción del número de conflictos por la apertura de nuevos campos a la constante y acaso inagotable producción legislativa de todos los entes territoriales. Una de las ideas inspiradoras del nuevo Estatuto Catalán es la de propiciar fórmulas de colaboración con la esperanza de hacer posible con ello una menor dosis de conflictividad; si ello podrá conseguirse o no, sólo el tiempo podrá decirlo. Ahora, el cometido que nos incumbe es el examen de los concretos preceptos impugnados que pasamos a examinar:

### **Art. 174.3. Participación de la Generalidad en Organismos, Instituciones y Procedimientos**

El precepto es impugnado por vía de una interpretación inadecuada a la letra y al sentido del texto. Empezaremos por advertir que el último inciso se contiene una remisión a “las leyes”. Sólo de acuerdo con ellas y con las determinaciones que estas dispongan cabrá esa participación de la

Generalidad en los organismos, instituciones y procedimientos del Estado. Obviamente, por tratarse de instituciones y procedimientos estatales, la referencia a las leyes debe entenderse como inequívocamente alusiva a las dictadas por el Estado. El Estatuto contiene una previsión de participación, e incluso, la refiere como veremos a propósito de otros preceptos también impugnados a determinados órganos o procedimientos, pero su regulación queda confiada a otras leyes.

Por otro lado, el apartado impugnado se inscribe en el marco de un precepto referido a la ayuda y colaboración para el ejercicio eficaz de las respectivas competencias. Se trata de una medida habilitante de fórmulas de colaboración que no prejuzga las condiciones ni casos en que haya de concretarse tal participación y que no produce por sí misma otro efecto que el que naturalmente deriva de las previsiones de una ley sobre la promulgación de otras posteriores; ninguna competencia propia se sustrae ni al Estado ni a la Generalidad y ni uno ni otra quedan vinculados por sus resultados tal y como explícitamente establece el art. 176.1 del propio Estatuto. Este último precepto, no comprendido en la impugnación resulta ciertamente relevante en el entendimiento del alcance del precepto a que nos acabamos de referir.

### **Art. 176.2 y 3. No vinculación de decisiones**

La demanda al haber identificado inexactamente el alcance de la colaboración que se diseña en el precepto antes comentado, llega forzosamente a una conclusión inexacta sobre sus efectos. La ausencia de una vinculación jurídica de la Generalidad por las decisiones que se tomen en las instituciones o procedimientos en los que –conforme a las leyes del Estado, repetimos– se halle establecida su participación es consecuencia de la finalidad estrictamente colaboradora que se pretende con estos preceptos; la colaboración puede dar o no frutos, pero en ningún caso, ni en el de asentimiento ni en el de disconformidad se altera la titularidad de la competencia. Por ello, no hay vinculación; tan sólo un derecho a expresar la disconformidad.



La demanda parece haber entendido que la discrepancia en cualquier ámbito de colaboración “incorpora un sistema de veto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que impediría además, el mantenimiento de cierta homogeneidad en la aplicación del ordenamiento jurídico”. Patentemente no es así, y lo demuestra el propio precepto que se impugna.

### **ART. 180. PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS**

La demanda aduce frente a este precepto que la participación de la Generalidad en tales decisiones no puede ser prevista en un Estatuto de Autonomía, ni puede tener carácter bilateral y además que no podría generalizarse para todas las Comunidades Autónomas. No es necesario, sin embargo, plantearnos estas cuestiones, ni siquiera el de la medida en que unos Estatutos puedan diferir unos de otros, ni puede imputarse al Estatuto aprobado otra bilateralidad que la que deriva del procedimiento prescrito para su promulgación. El Estatuto no prevé una directa intervención de la Generalidad en las designaciones de miembros del Tribunal Constitucional ni del Consejo General del Poder Judicial. Ya hemos visto que el art. 174.3 del EAC 2006 que encabeza la regulación de las relaciones institucionales de la Generalidad se remitía a las leyes del Estado, cosa que el mismo art. 180 que examinamos, reitera con la expresión “en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. Las posibilidades de participación, como el alcance mismo de la expresión “participar” son tantas y diversas que no puede prejugarse de antemano ni la acuñación de esa posibilidad ni menos aún la conformidad o disconformidad de sus términos con el texto constitucional.

### **ART. 182. DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES EN ORGANISMOS ECONÓMICOS Y SOCIALES**

El precepto se impugna por razón de sus tres primeros apartados por idéntica razón a la expuesta en precedentes artículos. Damos por ello, por reproducidas las consideraciones anteriores, no sin recordar que en los tres apartados comprendidos en la impugnación se hace una expresa referencia a



“los términos establecidos por la legislación aplicable”. Tal referencia podría estimarse implícita en la propia índole de la materia regulada. No obstante, el texto no ha querido economizar y lo ha recordado de una manera expresa.

### **ART. 183. LA COMISIÓN BILATERAL GENERALITAT-ESTADO**

El recurso de inconstitucionalidad impugna este precepto como concreción procedimental del principio de bilateralidad cuestionado por la propia demanda frente al art. 3º y título V del mismo texto estatutario. Ya nos hemos referido a estas cuestiones en consideraciones precedentes, tanto a la justificación en sí misma de la actitud de cooperación como mecanismo adecuado para evitar o eliminar las fricciones que parecen inevitables en el entrecruzamiento de competencias, como a la justificación de su proyección respecto de determinadas materias o campos que se han mostrado más propicios a controversia.

Efectivamente, el Estatuto ha instaurado un mecanismo procedimental a través del cual persigue alcanzar aquellos objetivos; se trata de un instrumento definido “como marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Generalidad y el Estado” (art. 183.1 EAC 2006) a los efectos de la colaboración que se contempla en el propio texto. La “bilateralidad” es un término que acaso haya sido entendido por los demandantes más por sus resonancias en otros campos del ordenamiento (contratos o tratados bilaterales) que por su genuina y propia significación. La bilateralidad no evoca conceptualmente sino la presencia de dos sujetos interesados en una relación o afectados por ella sin prejuzgar otra cosa que la existencia -en este caso institucionalizada- de la propia relación; cuando un gobierno gestiona la rectificación de un proyecto normativo de otro ente territorial, o cuando se acepta o rechaza un requerimiento sobre si determinada norma se ajusta al orden de competencias o cuando se transige o se desiste de iniciativas procesales o extraprocesales ya emprendidas, se está actuando en el seno de una relación bilateral, sin que nadie haya objetado nunca nada a estos procedimientos que se han seguido con pleno reconocimiento normativo y practicado con harta frecuencia desde la entrada en vigor de los primeros Estatutos de Autonomía.



El art. 183 se inscribe en esa misma línea, sin otra particularidad que su expreso reconocimiento y previsión como marco permanente.

No podemos coincidir con la afirmación de la demanda que quiere ver en la relación de “ámbitos” - bajo esa expresión se denominan en el art. 183.2- unas “atribuciones” o “facultades” conferidas “sobre materias actividades o sectores cuya disciplina ha de ser establecida por la legislación estatal...” Lo que regula el referido apartado no son atribuciones en el sentido propio de esta expresión que faculten para decidir libremente sobre las materias que a título meramente ejemplar relaciona al cerrar la enumeración con la fórmula general del apartado j) sobre las cuestiones de interés común o que planteen las partes. La norma no autoriza a sustituir por decisiones de la Comisión Bilateral el sistema de fuentes establecido, sino a desempeñar una labor colaboradora que pueda servir como marco a una concertación y ajuste de intereses o perspectivas, y con ello al despliegue de las competencias respectivas del Estado y de la Generalidad. La verdadera atribución de la Comisión Bilateral consiste precisamente en ese esfuerzo cooperador. Cuando, por ejemplo el apartado 2º.a) de este precepto –ejemplo que los demandantes han querido destacar como defecto concreto de inconstitucionalidad (pág. 312 de la demanda)- se refiere a los proyectos de ley que incidan singularmente en la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad, es obvio que no se trata de que un eventual acuerdo dentro de esta Comisión vincule como norma del poder legislativo sustituyendo a las Cortes o al Parlamento Catalán. El precepto impugnado se sitúa en una fase muy preliminar de la verdadera fuente: el de los proyectos, donde cualquier opinión o cualquier reparo de cualquier proveniencia puede ser legítimamente considerado. No se comprende la razón por la que las sugerencias que emanen de una entidad institucional deban ser excluidas de esa posibilidad.

La demanda hace una referencia final a la Disposición Adicional 2ª que parece quedar reducida a fin de cuentas a una crítica semántica sobre el ajuste o desajuste de la terminología del Estatuto a la legislación de procedimiento administrativo. En cualquier caso, el enunciado de la norma demostraría lo contrario de lo que en el recurso parece sugerirse, desmintiendo la pretendida sustitución de fuentes del ordenamiento por la acción de esta Comisión. En la cita de esta



disposición adicional parece objetarse la posibilidad misma de que el Estatuto establezca mecanismos de informes o consultas previas; sin que entendamos que la referida disposición adicional verse específicamente sobre esta materia –se trata de la exteriorización en ciertos casos de la justificación de una discrepancia- rechazamos que a un Estatuto le esté vedado articular ese tipo de mecanismos o informes previos que en general constituyen una sana práctica preventiva frente a las improvisaciones o precipitaciones del poder público. Cuanto hemos dicho a propósito del art. 169 del EAC 2006 lo damos por reproducido en este punto.

#### **ART. 184. RELACIONES DE LA GENERALIDAD CON LA UNIÓN EUROPEA; DISPOSICIÓN GENERAL**

Este precepto encabeza el capítulo dedicado a la participación de la Generalidad en las relaciones con la Unión Europea, y lo hace bajo el título de “Disposición General”. Anotemos ante todo, puesto que este punto capital de la regulación no se considera en la demanda, que esa participación se limita “a los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado”. Esta norma no puede perderse de vista en la lectura de los siguientes preceptos: el sentido de todos los enunciados que le siguen en su redacción queda incluido en esa determinación, significativamente destacada como general. El Estatuto habilita de manera general la participación de la Generalidad en la medida de su afectación de sus competencias, pero los supuestos concretos de esa participación y los términos en que pueda llevarse a cabo quedan remitidos a la legislación estatal.

Las objeciones al precepto parecen tener un alcance puramente cuantitativo: nada se objeta a la participación de la Generalidad como mecanismo de contribución a la política comunitaria europea del Estado, lo que obviamente constituye el nervio central de la propia regulación. Los reparos nada objetan a la participación en sí misma, sino a su extensión a toda la lista de previsiones contenidas, siendo la amplitud del enunciado que opera como presupuesto de la participación de la Generalidad en estas tareas lo que a juicio de los demandantes “desborda el marco constitucional” (pag 313). Obsérvese la generalidad e indeterminación de la objeción que no queda referida a ningún precepto concreto de la Constitución, sino a un impreciso desbordamiento de su marco.

La demanda alude de pasada a una pretendida diferenciación en el texto del precepto entre las competencias por un lado y los intereses por otro, con lo que vendría a ampliarse la esfera de la participación de la Generalidad de Cataluña de una manera indiferenciada a todos los asuntos relacionados con la Unión Europea puesto que –añade la demanda– es difícil encontrar alguna cuestión que de uno u otro modo no le afecte o interese. Frente a esta pretendida diferenciación no entendemos que el EAC 2006 se haya propuesto utilizar la expresión de “intereses” como algo realmente diferenciado de las competencias, puesto que ya ese TC desde sus primeras sentencias (SSTC 4/1981; 25/1981) hizo coincidir uno y otro concepto: los intereses enmarcan las competencias y estas son, a su vez, definidoras de los intereses. Cuestión distinta es que la amplitud de las competencias asumidas conduzca a una más frecuente o más intensa forma de participación. Sin embargo, nos parece que las cuestiones prácticas relativas a los términos, formas y condiciones de esa participación son ajenas a la estricta habilitación estatutaria, en cuanto cometido por expresa llamada del Estatuto a la legislación estatal. En el EAC 2006 está implícito que la participación de la Generalidad –como de cualquier otra Comunidad Autónoma que asuma funciones en la materia– no podrá constituir obstáculo práctico para que el Estado –único sujeto de las relaciones internacionales– pueda desplegar eficazmente su labor propia: Tal cuestión práctica, que es lo que a fin de cuentas viene a plantear la demanda es ajena a la constitucionalidad de los enunciados del EAC 2006, habiendo de ser los órganos del Estado los que disciplinen esta cuestión, ajustándola a la medida de las posibilidades, circunstancias y oportunidades de tipo operativo.

#### **ART. 185. PARTICIPACIÓN EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Este precepto se limita a una modesta medida de información a la Generalidad y de posibles observaciones de los órganos de la misma en materia de revisión de los tratados de la UE. La impugnación descansa en una difícil argumentación de tipo circular: para que pudiera llevarse a cabo esta información sobre la revisión de los tratados sería necesario, según la demanda, que hubiera una expresa habilitación competencial en esa misma materia (es decir en materia de revisión de tratados). A falta de ello toda previsión de información por parte del Estado y a favor de



la Generalidad en esa materia carecería de la necesaria conexión en que pudiera fundarse esa previsión informativa. Como el sujeto llamado a consentir en la revisión de los tratados es el Estado, la Generalidad –viene a decir la demanda de inconstitucionalidad– no podría ser receptora de esa información.

La argumentación no es aceptable: precisamente porque la suscripción o revisión de los tratados en la Unión Europea es cosa del Estado, se concibe una forma de participación. La competencia receptora de esta información –de ser posible la traducción de esta previsión al lenguaje competencial– no tiene que derivar de otra de mayor alcance de la que realmente ofrece su propia y originaria formulación.

#### **Art. 186. Apartados 1 a 4. Participación en la formación de las posiciones del Estado**

El apartado primero del precepto se impugna mediante una reproducción de las objeciones dirigidas al art. 184 del EAC 2006 que hemos examinado precedentemente. Entre el art. 186.1 y el 184.1 del referido texto, no hay diferencias sustanciales: ambos preceptos se remiten a la legislación estatal y ambos se refieren a las competencias e intereses de Cataluña como ámbito de la participación de aquella. Los reparos, también son los mismos: no invocan precepto constitucional alguno, atienden a esa pretendida y diferenciada extensión de las competencias y los intereses y se basan en una pura estimación cuantitativa del alcance de dicha participación.

No será necesario aclarar que la contribución a la “formación de las posiciones del Estado” es la causa y razón de ser de la propia participación; de lo que se trata es precisamente de eso: que unos intereses reconocidos como propios en la legislación interna tengan también su natural proyección en el ámbito exterior. En tal sentido, no se alcanza a comprender la objeción dirigida a la “participación unilateral” en esas posiciones del Estado. Las competencias que en el orden interno corresponden como propias a la Generalidad son –por expresarlo de alguna forma– unilaterales de quien las ostenta. A título de ejemplo: el mecanismo previsto en el apartado 2º del art. 185 EAC 2006 –no impugnado– que prevé la incorporación de delegados de la Generalidad en las delegaciones españolas está basado en el interés derivado de las competencias exclusivas de la Generalidad. Esa participación delegada responderá si se quiere a una perspectiva “unilateral”, es



decir, del lado que corresponde a la índole de la delegación que se instituye, sin que ello, sea objetable –ni haya sido objetado- por razón de la referida delegación en sí misma considerada, ni desde la óptica del conjunto de la representación española. Cosa distinta es que esa defensa de los propios intereses haya de subordinarse a los generales y coordinarse por el Estado como responsable del conjunto de la Nación.

La demanda alude a algunas de las resoluciones que han venido contemplando una participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas. Esta participación –no exclusiva del caso español– se ha articulado de diversos modos, desde la constitución como órganos permanentes de grupos de trabajo, hasta la integración de consejeros de procedencia autonómica en las delegaciones representativas españolas. La demanda, que en no pocas consideraciones acusa al Estatuto de pecar de un excesivo detalle en su articulado, en el presente caso parece echar de menos una regulación mas explícita de esta cuestión, lo que a juicio de esta parte no se justificaría ni por la fluidez de la propia materia, sujeta a constantes cambios, ni por el forzoso respeto debido a la legislación europea de conformidad con los tratados suscritos por España.

El párrafo segundo de este precepto se incluye en la impugnación, destacando que en la participación bilateral que en el mismo se contempla –y a diferencia de lo previsto en el apartado 1º del mismo artículo- no se contiene mención alguna del sector del ordenamiento donde pueda justificarse esa bilateralidad. No ha reparado la parte actora en la profunda diferencia existente entre los dos apartados puestos en comparación: en el primero ya hemos visto que la participación se justifica por la titularidad de competencias autonómicas: se reconoce la participación, pero no se concibe ni se puede concebir como bilateral, esto es, como cosa exclusiva del Estado y de la Generalidad, porque habrá lógicamente otras comunidades con competencias idénticas o similares que también puedan tener interés en una similar o idéntica forma de participación. Dicho de otro modo: las competencias de la Generalidad en una determinada materia (sean competencias compartidas o exclusivas) no justifican más que una participación que no excluye, sino que presupone la potencial participación de otras Comunidades Autónomas, en cuanto estas ostenten competencias similares a las de la Generalidad de Cataluña a las que se refiere el primer apartado de



este precepto. La participación no podrá ser “exclusiva” de la Generalidad y como tal asentada en una relación bilateral con el Estado.

En cambio, lo que regula el art. 186.2 es una participación en las posiciones del Estado en “asuntos europeos que le afecten exclusivamente”. Precisamente por ser exclusivos de Cataluña y no comunes a otras Comunidades Autónomas, se diseña una previsión de colaboración bilateral, es decir, entre la Generalidad, única Comunidad Autónoma afectada por el asunto y el Estado como titular de un interés nacional. Por eso, hubiera resultado inconveniente la mención de sectores del ordenamiento en este concreto punto: puede que el asunto afecte exclusivamente a un territorio de una manera indeterminada sin una conexión clara con competencias concretas, y es más que previsible también que de justificarse la bilateralidad en alguna competencia, hubiera otras Comunidades Autónomas interesadas en el mismo punto, de donde resultaría eliminado el presupuesto explícitamente previsto en la norma de la exclusividad de la afectación, y con él eliminada paralelamente la posibilidad misma de la bilateralidad.

La impugnación del apartado tercero de este precepto se basa en que su enunciado configura la posición expresada por la Generalidad como determinante de la del Estado, si ello afecta a las competencias exclusivas de la Generalidad y si de la propuesta o iniciativa europeas pueden derivarse consecuencias financieras o administrativas relevantes para Cataluña. Sin embargo, este precepto no puede entenderse aisladamente de lo prevenido en la disposición adicional 2ª del propio texto, donde el carácter determinante de la posición de la Generalidad, queda debidamente concretado al preverse la sustitución práctica de sus potenciales efectos por un deber de motivación o justificación ante la Comisión Bilateral Generalidad-Estado. La demanda, aunque cita la Disposición Adicional 2ª, no parece haber encontrado conexión entre ambos preceptos, quedando por ello injustificadas las objeciones prácticas que quieren resaltar los demandantes en su escrito sobre la impotencia del Estado ante eventuales tomas de postura comunitarias si todas o algunas quisieran hacer valer de manera divergente su posición como determinante en asuntos europeos y en razón de sus competencias propias.

El apartado 4º de este art. 186 EAC 2006 se limita a unos mecanismos informativos del Estado a la Generalidad y a unas facultades de los órganos autonómicos de formular observaciones y propuestas. Nada de esto podría entenderse prohibido sin el Estatuto, por lo que no se alcanza la razón de su inconstitucionalidad por decirlo. La demanda no lo aclara. Por otra parte, no queremos dejar de destacar que la acción informativa a las Comunidades Autónomas de las actividades y propuestas de las instituciones europeas que puedan afectar a las competencias autonómicas se regulaba ya en la resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 28 de febrero de 2005 como función específica de la Consejería para Asuntos Autonómicos. Este organismo adscrito a la representación permanente de España ante la Unión Europea está precisamente integrado por funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas. El Estatuto viene a incorporar a su texto reglas y procedimientos de vigencia anterior a su entrada en vigor.

#### **ART. 187. PARTICIPACIÓN EN INSTITUCIONES Y ORGANISMOS EUROPEOS**

Las objeciones a este precepto, limitadas a sus tres primeros apartados y argumentadas de manera conjunta, vienen a ser una reproducción de las precedentemente formuladas frente a los anteriores artículos. La integración en las delegaciones españolas de miembros propuestos por las Comunidades Autónomas y el eventual desempeño personal por estos miembros de funciones representativas del Estado son medidas previstas en la resolución antes citada de 28-2-2005. La argumentación impugnatoria, vuelve a reproducir la pretendida “asimetría” de estas previsiones que impedirían la ordenada concurrencia de otras Comunidades Autónomas que asumieran idéntico papel en sus Estatutos, y que terminarían por hacer extremadamente difícil, o incluso, imposible el ejercicio de las funciones estatales mediante el mantenimiento de una dirección unitaria.

Puede apreciarse que estos reparos tienen más de predicción política que de estricta dimensión jurídica. Ya hemos visto que el propio Estatuto parte del reconocimiento del Estado como última y definitiva fuente decisora en este ámbito.

## **ART. 188. PARTICIPACION EN EL CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD**

Como en muchos otros preceptos la impugnación no se basa en cuanto expresa el enunciado del precepto, sino en la omisión de cualquier referencia a la legislación del Estado que habrá de regularlos con carácter general cuando vengan impuestos por la normativa europea. Entendemos que el control de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad debe corresponder al Estado. El precepto no lo cuestiona al introducir una acción de participación, lo que resulta coherente con un sistema autonómico que puede verse afectado por la legislación europea y en cuya afectación pueden desplegarse los efectos de tales principios. La participación habrá de entenderse –como el conjunto de las acciones participativas de la Comunidad Autónoma en esta cuestión- en términos que no impidan el desenvolvimiento ágil del Estado en el control de estos principios. Acaso la selección del Parlamento como órgano de control pueda originar dilaciones prácticas en un control orientado como previo a la aprobación de la norma comunitaria, pero ello, interesa a las soluciones técnicas; obviamente no afecta en absoluto a la constitucionalidad de la norma.

## **ART. 189. DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El apartado 2º de este precepto no deja de reconocer que la competencia de adaptación del derecho comunitario en un ámbito que exceda del territorio de Cataluña compete al Estado. Las medidas de colaboración que se regulan en ese apartado no impiden el ejercicio de esa competencia, puesto que en última instancia limitan a la Comunidad Autónoma a una facultad de hacer observaciones por medio de lo que llama un informe previo. Ya nos hemos referido en varias ocasiones a esta técnica de colaboración no puede considerarse contraria a las titularidades competenciales sobre las que se emite el informe previo.

El apartado 2º merece una consideración atenta, puesto que de una lectura apresurada de su texto pudiera entenderse que la sustitución por la legislación europea de las bases estatales, permite siempre y en cualquier caso el desarrollo exclusivo de la normativa europea por la autonómica, de

modo que el espacio competencial constitucionalmente atribuido al Estado quedaría, por así decirlo, eliminado para el futuro. Ciertamente, que en la mayoría de los casos previsibles podrá resultar esa consecuencia práctica: si lo que en un determinado momento histórico es reconocido como básico es plenamente sustituido por otra regulación vinculante como sería en este caso la europea, no habría razones de principio para impedir que a partir de esa situación se desplegara la regla contenida en el apartado 1º de este mismo precepto –no impugnado en este recurso– que en reconocimiento de la reiterada jurisprudencia del TC permite a las CCAA la ejecución del derecho comunitario.

Ahora bien, debe a juicio de esta representación quedar a salvo la competencia del Estado para la promulgación de bases, que no puede quedar imposibilitada en el futuro por una acción sustitutoria del legislador europeo, de la misma manera que no quedaría tampoco impedida la promulgación de futuras normas básicas por modificaciones que en su contenido o alcance haya podido realizar el mismo legislador estatal. La sustitución de unas bases por el derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional de edicción de bases.

### **Art. 191.1. Acciones ante el Tribunal de Justicia**

La demanda impugna el apartado 1º de este precepto por atribuir legitimación procesal a la Generalidad ante el Tribunal Europeo de Justicia, “sustituyendo en este caso una decisión que corresponde al derecho comunitario”. Se trata de una confrontación que no tiene como pauta la Constitución, sino la legislación comunitaria europea, por lo que no se aprecia el encaje procesal que pueda tener tal objeción en el marco de un recurso de inconstitucionalidad.

Independientemente de ello, desde el punto de vista del contenido material de la impugnación, esta resulta contradictoria, puesto que el Estatuto se ajusta impecablemente a la legislación europea al contemplar el acceso de la Generalidad de Cataluña al Tribunal de Justicia de la Unión Europea subordinada a “los términos que se establezcan en la normativa europea”. No parece razonable objetar a un precepto una contradicción con un texto cuando el primero condiciona absolutamente





su eficacia a los términos del segundo. Por otra parte, el propio Tribunal Europeo no ha dejado de reconocer a los entes regionales legitimación al amparo del art. 230 del Tratado CE cuando conforme al ordenamiento interno gocen de personalidad jurídica (Sentencia 11-7-1984, Commune Dufferdange, asunto 222/83, rec. pág. 2889; criterio confirmado por el Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Región de Flandes/Comisión, rec. II, pág. 717).

Ni desde un punto de vista procesal, ni desde una perspectiva material puede encontrarse justificación a la impugnación del referido precepto.

#### **ART. 195. ACCION EXTERIOR DE LA GENERALIDAD, ACUERDOS DE COLABORACIÓN**

La demanda impugna este precepto en términos condicionados: la Generalidad en este campo debe constreñirse a los extremos fijados por la jurisprudencia de ese TC, interpretativa del art. 149.1.3 y concordantes con el mismo, especialmente los arts. 92, 93 y 97 CE. El art. 195 –dicen los demandantes en la pág. 318 de su escrito– “sólo resulta compatible con la Constitución en tanto se deje meridianamente claro que no afecta al ius contrahendi..” Este condicionamiento interpretativo que la propia demanda impone a su impugnación en razón de los límites de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, esto es: de la posibilidad de que no contravengan el “ius contrahendi”, es en sí mismo expresivo de un reconocimiento de que el precepto no contiene nada en contra de lo prevenido en esos preceptos constitucionales, ni que en sí mismo traspase los límites que ese TC señala en su jurisprudencia. Creemos que el recurso pretende ser más un recordatorio de esos límites que una prueba de su infracción.

El precepto tiene dos partes: su primer inciso se limita a facultar a la Generalidad para suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. Los acuerdos de colaboración tendrán una proyección exterior por resultar su enunciado incluido en el capítulo dedicado a la “Acción exterior de la Generalidad”, pero nada indica que sean exponente del “ius contrahendi”, ni que vayan a concertarse con poderes públicos extranjeros, ni que originen obligaciones o



responsabilidades frente a Estados extranjeros, ni que incidan de manera condicionante en la política exterior del Estado. Se trata de convenios de colaboración que tienen ocasionalmente una proyección exterior, como podrían tenerla interna; quedan rigurosamente condicionados a que se concierten, es decir, que haya una confluencia de voluntades y a que el concierto se desenvuelva en el ámbito de sus competencias.

El segundo inciso se limita a prever el apoyo del Estado a través de sus órganos de representación exterior a las iniciativas de la Generalidad. Obsérvese que este segundo inciso es un complemento del primero: se inicia con la expresión “A tal fin”, es decir, sigue situado en el marco de los convenios de colaboración con fines promocionales y dentro de las competencias de la Generalidad de Cataluña a que se refiere el primer inciso. Y como complemento instrumental y para la facilitación de esos mismos objetivos se contempla –si ello resulta necesario- la colaboración de los órganos de representación del Estado en el exterior. Es, pues, una medida de colaboración, cuyo ámbito nada tiene que ver con el “ius contrahendi” a que se refiere la demanda y que respeta escrupulosamente la unidad de representación del Estado en el exterior.

#### **ART. 198. PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS INTERNACIONALES**

La demanda reprocha a este precepto un doble defecto: por un lado, su generalidad y por otro, el de atribuir a la Generalidad la condición de sujeto de derecho internacional contraviniendo la Constitución y la STC 165/1994. El precepto prevé una participación en organismos internacionales en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, pero todo ello, “en la forma que establezca la normativa correspondiente”.

Puede apreciarse que la generalidad del precepto no lo es tanto en el orden material del objeto de esta participación (puesto que se contrae a organismos de carácter cultural, en donde no cabe dudar de la competencia autonómica), cuanto en el mecanismo y carácter de la participación: esta participación será la que permitan tanto la normativa internacional rectora de la organización, como la estatal, competente según el art. 149.1.3 CE. Por ello, el art. 198 no es atributivo, sin más de esa



condición de sujeto de derecho internacional a que se refiere la demanda; la participación que el precepto persigue, no tiende sino a un resultado de presencia, influencia o gestión, pero sin definir ni prejuzgar su forma, que será –como expresamente dice el art. 198 del EAC 2006– la que establezca la normativa a la que este precepto se remite.

No cabe el doble reparo formulado contra este precepto, que por su remisión a la normativa correspondiente no autoriza a decir como hace la demanda que se atribuya directamente a la Generalidad la condición de sujeto de derecho internacional. La forma de participación queda remitida a otros preceptos.

#### **ART. 199. COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES EXTERIORES**

Se objeta a este precepto su carácter lesivo para la autonomía local, remitiéndose la demanda a las consideraciones hechas respecto de los títulos II y IV en el mismo escrito. Realmente hubiera sido necesaria una mayor aclaración por la propia demanda sobre las razones de impugnación de este concreto texto, que no una remisión genérica a otras alegaciones cuya proyección al caso concreto es difícil de intuir.

Realmente, no se alcanza a comprender que una acción de impulso y coordinación de los entes locales en su previsiblemente limitada acción exterior (acaso vecindades fronterizas, turismo, hermanamiento de localidades etc.) pueda identificarse como vulneradora de la autonomía local. En todo caso, el propio precepto deja a salvo la autonomía local y reduce las funciones –de impulso y coordinación– de la Generalidad en esta materia al ámbito de sus propias competencias.

#### **ART. 200. PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE CATALUÑA**

De este precepto se impugna su inciso final, remitiéndose en cuanto a las razones de su impugnación a lo dicho en el escrito de recurso sobre el art. 198 del EAC 2006, “ya que



nuevamente vendría a amparar el reconocimiento como sujeto de derecho internacional a la Comunidad Autónoma” (pág. 320).

En toda esta materia que el Estatuto regula bajo la rúbrica de acción exterior de la Generalidad habría de partirse de la distinción entre la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y la actuación como sujeto de derecho internacional. En la STC 165/1994 que cita el escrito de demanda a propósito del art. 198 EAC 2006 se dice:

**“...no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las «relaciones internacionales»: así, «comercio exterior» –art. 149.1.10– o «Sanidad exterior» –art. 149.1.16–) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia de este Tribunal, que ha manifestado que no acepta que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» ...Y, más cercanamente al tema que nos ocupa, hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, 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» el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva –en términos generales, como se ha dicho– son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el art. 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho**

**internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto.”**

No se deben considerar, al menos en principio, incardinadas en el ámbito de las relaciones internacionales aquellas actividades que como las sociales, culturales o deportivas a las que se refiere el primer inciso del precepto cuando se despliegan con una finalidad divulgativa, y en cuyo ejercicio no se acusan tampoco rasgo alguno que permita identificar a la Generalidad como sujeto de derecho internacional. La demanda parece reconocerlo así al sustraer de toda impugnación este primer inciso del art. 200 del Estatuto. En este precepto se destacan, por un lado, su objetivo estrictamente promocional, y por otro, su consistencia de mera “proyección” en el ámbito internacional de funciones y cometidos propios –no cuestionados como tales– de la misma Generalidad de Cataluña.

El inciso segundo de este precepto (al que se limita el recurso) conecta la función de promoción enunciada en el encabezamiento del precepto a la afiliación de esas organizaciones sociales, culturales o deportivas a las entidades afines en el ámbito internacional. Sin que la afiliación de organizaciones de Cataluña en entidades de carácter internacional deje de poderse enmarcar en lo “promocional”, tampoco cabe duda que adquiere un significado propio como lo revela el propio inciso del precepto, al introducir una regla diferenciada del enunciado general del primer inciso. Ya hemos examinado anteriormente el supuesto contemplado en el art. 198 del Estatuto, donde se apunta a la posibilidad de que la Generalidad participe en organismos internacionales de carácter cultural. Esta participación queda sin embargo, reducida a los estrictos términos de las previsiones que al respecto contengan, tanto las normas internacionales reguladoras de la organización internacional, como de las normas estatales dictadas o que se dicten al amparo del art. 149.1.3 CE.

La fórmula del art. 200 es similar en efecto, a la contemplada en el art. 198 del Estatuto, al condicionar la posibilidad de esa afiliación a la expresión: “si procede”. Esta procedencia ha de entenderse de modo similar a la que hemos considerado establecida en el art. 198 citado: referida tanto a la disciplina internacional de las entidades de que se trate, como a la estatal que rija al amparo del art. 149.1.3 CE.



Por esa misma razón, este condicionamiento no hay que entenderlo referido a la frase final de este segundo inciso: “en el marco del cumplimiento de sus objetivos”, en el sentido de hacer depender la procedencia o no de esta afiliación de las organizaciones catalanas en entidades de carácter internacional exclusivamente de los objetivos que se persigan por la Generalidad. En tal caso, el precepto asumiría un impensable carácter tautológico: sería procedente cuando su procedencia estuviera dentro de los objetivos del llamado a definirla. El sentido de esta última frase lo entendemos referido a las propias organizaciones culturales, deportivas o sociales: puesto que son o pueden ser organizaciones privadas, el que esta afiliación se realice, depende también de su propio deseo, o, como reza el precepto, se comprenda en el marco de sus objetivos.

De acuerdo con lo anterior, no puede afirmarse que el inciso impugnado coloque a la Generalidad en el carácter de sujeto de derecho internacional. La cautelosa indicación de “si procede” no equivale a la atribución pretendida por la demanda de inconstitucionalidad. Más bien constituye – como tantas otras normas estatutarias- una previsión condicionada por el ejercicio efectivo de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.3 CE.

## **DÉCIMA. EL TÍTULO VI. DE LA FINANCIACIÓN DE LA GENERALIDAD**

### **A) Capítulo I. La Hacienda de la Generalidad.**

El recurso impugna los artículos 201.3 y 4, 204.1 y 4, 205 primer párrafo, 206. 3 y 5, 210, 218.2 y 5, 219.2 y 4; las disposiciones adicionales tercera, cuarta y séptima (último párrafo); y las disposiciones finales primera 1 y tercera del EAC 2006.

Los motivos de la demanda se articulan en torno a infracciones directas de preceptos constitucionales, y a vulneraciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Seguiremos en nuestras alegaciones el

orden propuesto por el recurso. Sin embargo, con carácter previo, conviene hacer un planteamiento general de la cuestión, que evite innecesarias repeticiones.

## **1.Planteamiento General**

### **1.1. Preceptos Constitucionales**

La CE dedica escasos artículos a la financiación autonómica. En concreto, los artículos 156 a 158. En el primero de ellos se garantiza la autonomía financiera de las CCAA “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” y prevé que aquéllas puedan actuar como “delegados o colaboradores del Estado para la gestión, la liquidación y la recaudación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”. El artículo 157 define los recursos de las Comunidades, los límites de los tributos autonómicos y establece que “mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras” autonómicas. El 158 prevé asignaciones presupuestarias para la garantía de “un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”, y la creación de un “fondo de compensación” que haga efectivo el principio de solidaridad y corrija desequilibrios interterritoriales.

Los anteriores preceptos han de completarse con el artículo 149.1.14 CE que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “Hacienda General y Deuda del Estado”; el 133 que le atribuye la potestad originaria para establecer tributos; o el artículo 138 que le impone la obligación de “garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (...) velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”, sin que “las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades” puedan “implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. También habrá de tenerse en cuenta la atribución al Estado de la planificación de la “actividad económica general” (artículo 131) y de la competencia sobre las “bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13).



Paralelamente el artículo 31 establece, entre los derechos y deberes de los ciudadanos, el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un “sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

Estos preceptos han venido a configurar lo que se ha denominado constitución económica (STC 1/1982, FJ 1).

## **1.2. Doctrina del Tribunal**

Por su parte, el TC tiene declarado que “la Constitución no predetermina cual haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esta función a una Ley Orgánica que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE” (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 4). Esta indeterminación del constituyente ha hecho que el Tribunal no se haya pronunciado “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) (...); 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»” (SSTC 145/1989, FJ 6; 68/1996, de 18 abril, FJ 2; 192/2000, FJ 10).

Desde un primer momento ese Tribunal caracterizó la autonomía financiera como “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” (SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4). Inicialmente el sistema de financiación se basó en transferencias de la hacienda estatal a las autonómicas, por lo que fue la vertiente del gasto la primera que ocupó al Tribunal. Sin embargo, “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 concertada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también 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” (SSTC 289/2000, FJ 3; 168/2004, FJ 4).

En cuanto a la concreción del sistema de financiación y sus requisitos mínimos, añade el TC que “con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino 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 art. 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” (por todas, SSTC 181/1988 FJ 7; 183/1988, FJ 3; 250/1988, FJ 1; 150/1990, FJ 3; 68/1996, FJ 9).

Así, la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 se configura como el instrumento para que el “sistema tributario” esté efectivamente “presidido por un conjunto de principios generales comunes capaces de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es la exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles y no resulta incompatible con las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas (SSTC 19/1987; 116/1994, de 18 de abril, FJ 5)

Como resumen de la doctrina constitucional en la materia, la STC 192/2000, de 13 julio tiene declarado lo siguiente:



“El propio art. 157.3 CE reenvía a una Ley Orgánica a fin de que sea ésta quien establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas «el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE), esto es, habrán de posibilitar la autonomía financiera constitucionalmente garantizada. Es decir, la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE” (FJ 4).

“En definitiva, la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado” (FJ 6).

“(…) el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE), está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica, y así se ha puesto de manifiesto en las sucesivas reformas de la LOFCA operadas por la Ley Orgánica 1/1989 o la Ley Orgánica 3/1996, o en las modificaciones de la Ley 30/1983 operadas por las Leyes 32/1987 o 66/1997. Se trata pues de un modelo normativo cuyo vértice (la LOFCA) se integra en el bloque de la constitucionalidad y que puede variar en función de decisiones políticas del legislador (orgánico y ordinario) estatal, con la participación que en él corresponda a las Comunidades Autónomas, modelo sobre cuya bondad o funcionalidad, como ya señalamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, no corresponde a este Tribunal pronunciarse” (FJ 10).

### **1.3. Planteamientos generales de la demanda y contestación a los mismos**

**1.3.1.** La demanda basa su planteamiento en que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está limitada por los principios constitucionales de solidaridad y de coordinación con la Hacienda estatal, y por el propio ámbito de competencias de la Comunidad. La afirmación es de una obviedad incontestable. Sin embargo, debe hacerse la precisión de que autonomía financiera (en el ámbito de sus competencias –art. 156 CE-), solidaridad y coordinación operan como límites recíprocos. Así, no puede afirmarse que la solidaridad o la coordinación constituyen los límites de la autonomía financiera, sin aceptar que ésta viene igualmente a limitar aquellos principios.

A continuación, sin embargo, la demanda extrae una conclusión que inspira todo su planteamiento y que es difícilmente aceptable a la luz de los preceptos constitucionales y la doctrina del Tribunal antes expuesta. La conclusión se lee desde el inicio de las alegaciones de la demanda (pág. 321) y se repite en toda la parte dedicada a financiación de la Generalidad. La conclusión –que a su vez constituye el principal reproche de inconstitucionalidad– consistiría en que no sería constitucionalmente aceptable incrementar la autonomía financiera, “sin aumentar al mismo tiempo y en la misma medida la solidaridad y la coordinación”.

Pues bien, en primer lugar parece difícil que autonomía financiera y solidaridad aumenten simultáneamente, dado que, ante recursos limitados, un aumento de la financiación propia producirá una disminución de la ajena y viceversa. Es cierto que la coordinación, como principio operativo, sí podría aumentarse simultáneamente a cualquiera de los otros dos. Pero es que, en cualquier caso, el razonamiento que late en la demanda es que sólo hay un equilibrio constitucionalmente admisible entre los tres principios. Esta conclusión es absolutamente inaceptable. Así, ya hemos visto que la Constitución no predetermina ningún modelo de financiación autonómica, ni, por supuesto, ninguna fórmula exacta de equilibrio matemático entre los tres principios constitucionales. Es la LOFCA el instrumento normativo idóneo para determinar el modelo de financiación y concretar el equilibrio entre los tres principios. La relación entre los mismos, que elige el legislador orgánico, es, por supuesto, mudable –y así lo ha sido– a través de reformas del modelo de financiación (que no predetermina la Constitución).



El principal reproche que la demanda hace a los preceptos del EAC 2006 relativos a la financiación de la Generalidad, como apuntábamos, es que aumentan la autonomía financiera de Cataluña, sin incrementar en la misma medida la solidaridad y la coordinación. Tal y como exponíamos, es evidente que no existe fundamento constitucional alguno para apoyar esa exigencia. La Constitución únicamente impone que el sistema en su conjunto sea solidario y coordinado, y, al tiempo, garantice la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no determina, sin embargo, el grado de solidaridad o de coordinación que es constitucionalmente exigible. Así, es el Tribunal al que tengo el honor de dirigirme el encargado de decidir la solidaridad mínima necesaria para que un modelo de financiación sea constitucionalmente tolerable. Como veremos inmediatamente, los artículos sobre financiación del EAC 2006 son más que compatibles con los principios constitucionalmente exigibles.

**1.3.2.** Compartimos básicamente el planteamiento que hace la demanda sobre la relación EAC-LOFCA. Así, ya hemos visto que la Constitución llama a una ley orgánica específica para regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (artículo 157.3 CE), e integrarse en el bloque de la constitucionalidad como “vértice” del sistema de financiación autonómica. Nos parece, por tanto, predicable de las competencias financieras de las Comunidades, la *doble condicionalidad* a que nos referíamos al tratar del Poder Judicial. Únicamente hemos de hacer el matiz aquí de que el establecimiento de ciertos principios de la hacienda de la Generalidad sí tiene una evidente conexión con el contenido natural del Estatuto de Autonomía. Así, ya hemos visto que el Tribunal, desde el principio, conectó competencias con financiación, por lo que, parece lógico que el instrumento normativo específicamente encargado de la delimitación de las competencias autonómicas, muestre interés en la financiación de las mismas. La cuestión es pacífica desde los primeros estatutos, sirva como ejemplo el EAC 1979, cuyo Título III se refería a “Finanzas y economía”, y establecía determinados preceptos relativos a la hacienda de la Generalidad (arts. 44 y ss).

En cualquier caso, la *doble condicionalidad*, tal y como se ha expuesto, supone que si el EAC 2006 recogiera preceptos inconciliables con la LOFCA –ni siquiera a través de la interpretación armónica

a que obliga el propio texto estatutario–, los mismos carecerían de eficacia mientras no se recogieran en la ley orgánica específica.

**1.3.3.** Por último, late en esta parte de las alegaciones de la demanda un planteamiento que no podemos aceptar: subyace en todo el razonamiento que el EAC 2006 establece un sistema de financiación completo, que vendría a desplazar para Cataluña el establecido en la LOFCA. Esta crítica quizá pudiera hacerse a la propuesta aprobada por el Parlamento catalán, pero desde luego no al texto definitivamente validado por las Cortes Generales.

Basta una simple lectura de los preceptos que el EAC 2006 dedica a financiación para comprobar que enuncia simplemente principios genéricos, que por sí solos no constituirían ni siquiera el esqueleto de un modelo de financiación. El EAC 2006, como no podía ser de otro modo, se limita a asumir el papel que le corresponde de regular mínimamente la hacienda catalana, remitiendo la definición unitaria del modelo a la ley orgánica específicamente prevista en la Constitución.

## **2. Vulneración directa de preceptos constitucionales**

La demanda hace aquí tres reproches de inconstitucionalidad a los artículos del EAC 2006: (i) infracción del principio de solidaridad; (ii) vulneración de los principios presupuestarios; (iii) infracción del principio de coordinación con la hacienda estatal. Analizaremos cada uno de estos motivos en el orden seguido por la demanda.

### **2.1. Principio de solidaridad**

El recurso considera contrarios a este principio los artículos 201.4, 206. 3 y 5, y la disposición adicional cuarta del EAC 2006. También se incluye en este apartado la disposición adicional tercera por introducir un privilegio económico incompatible con el art. 138.1 CE.



#### **Art. 201.4. En relación con la Disposición Adicional Cuarta**

El recurso trata de razonar en las págs. 328 y ss la inconstitucionalidad de estos preceptos de forma ciertamente confusa.

Así, parte la demanda de una interpretación del artículo 201.4 EAC 2006 totalmente contraria a su literalidad, para afirmar que reinterpreta el principio de solidaridad del artículo 138 CE, con la intención de “blindar” los “privilegios” que establecen el artículo 206 y la disposición adicional tercera EAC 2006.

La interpretación del artículo que hace el recurso es, como decíamos forzada, no responde a una interpretación sistemática del Título que nos ocupa y, por supuesto, no hace ningún esfuerzo por cumplir con la primera obligación del intérprete: buscar el entendimiento de los textos más conforme a la norma suprema.

Pues bien, el artículo 201 comienza por afirmar en su apartado primero que “las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalidad se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución”. El enunciado, como cabecera del Título se proyecta sobre todo el contenido del mismo, constituyendo su verdadero referente interpretativo. Si esto es así, no parece claro que exista intencionalidad alguna de reinterpretar nada. Más bien al contrario, parece que existe una verdadera vocación de integrar los principios de financiación autonómica que establece el EAC 2006 en el modelo general de la LOFCA.

En cualquier caso, vayamos al apartado impugnado. El art. 201.4 establece que “de acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalidad no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el artículo 206 del Estatuto”.



Con independencia de la remisión al artículo 206, a que haremos referencia autónoma a continuación, nos parece realmente complicado pretender que el artículo 201.4 EAC 2006 vulnera el principio de solidaridad constitucional, cuando es el propio artículo estatutario el que obliga a hacer una lectura del mismo “de acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución”. Por tanto, no es que el EAC 2006 trate de reinterpretar un principio constitucional, sino que expresamente se somete a dicho principio y a la interpretación que del mismo ha hecho la jurisprudencia constitucional. La cuestión nos parece tan clara que no merecería mayores consideraciones, sin embargo, veamos los argumentos de la demanda.

El único argumento interpretativo que da el recurso en este punto es el de leer el artículo 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta que atribuye a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad (a partir de ahora, CMAEFEG) la realización de “los informes precisos para evaluar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 201.4”, permitiendo la aplicación gradual de los “mecanismos que eventualmente deban establecerse” hasta alcanzar el objetivo de dicho artículo.

De la conjunción de ambos artículos, el recurso entiende que se trata de consagrar las “balanzas fiscales”, que incluso pretenderían compensar “los privilegios existentes o que hayan podido existir en otras Comunidades”. Estas afirmaciones parecen más bien referidas a la propuesta de reforma estatutaria aprobada por el Parlamento catalán, en concreto, a su disposición adicional octava. Sin embargo, la misma se suprimió por las Cortes Generales del texto definitivo, lo cual sólo puede interpretarse como una voluntad claramente contraria a la interpretación que ahora se postula de contrario. Así, si la intención hubiera sido compensar a Cataluña los privilegios que otras Comunidades tienen constitucionalmente reconocidos, se hubiera mantenido la citada disposición adicional que expresamente se refería a los mismos.

En cuanto a la pretensión de consagrar balanzas fiscales, es éste un concepto más económico que jurídico. Desde un punto de vista económico, ya existen intentos de establecer las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, desde un punto de vista estrictamente

constitucional no parece que pueda existir ningún impedimento incluso a la institucionalización jurídica de tales balanzas en la ley orgánica específica. El EAC 2006 no aspira a tanto. De hecho, en ningún precepto aparece referencia alguna a tales balanzas, deduciendo el recurso una intención que, desde luego, no aparece por ningún lado en el texto definitivamente aprobado por las Cortes Generales.

En cualquier caso, de la demanda parece que el principal reproche que se hace al apartado que nos ocupa y a la disposición adicional cuarta es que *pretenden* servir de mecanismo defensivo de los *privilegios* que establecería el artículo 206 EAC 2006. Pasemos, por tanto, a examinar este artículo, cuya constitucionalidad nos parece clara.

### **Art. 206.3**

La demanda impugna el inciso del precepto que prevé la “nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas (...), siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. La demanda se funda aquí en que se establece un límite a la solidaridad sin fundamento constitucional, y que además se restringiría la solidaridad a los tres sectores concretos que menciona el artículo.

Los argumentos de la demanda son de escasa relevancia constitucional.

1. Así, en primer lugar, se señala que no “se define que es el esfuerzo fiscal similar”. Pues bien, este reproche lo que hace es corroborar que el EAC 2006 se ha mantenido dentro de los límites materiales que le corresponden. Como hemos visto, únicamente debe enunciar principios que sólo se integrarán en el modelo de financiación en tanto y en la medida en que se especifiquen en la LOFCA. Es, por tanto, ésta la que ha de concretar, en su caso, qué debe entenderse por *esfuerzo fiscal similar*, así como las consecuencias de no realizar tal esfuerzo. En su caso, sería la LOFCA la que podría resultar inconstitucional si recogiera un concepto de esfuerzo fiscal similar y unas consecuencias de su incumplimiento incompatibles con el principio de solidaridad. Es aquí el





recurso prematuro y preventivo, como resulta claramente del último párrafo de la pág. 334 cuando afirma que “no se define que es el esfuerzo fiscal similar con el riesgo de que si no se configura adecuadamente, no se tenga en cuenta las inevitables diferencias de recaudación entre regiones con diferente nivel de riqueza”. Pues bien, tal y como reconoce la demanda será necesario esperar a ver como la LOFCA concreta el principio para determinar si el modelo es, en definitiva, solidario. Mientras tanto el reproche es puramente preventivo de un riesgo por concretar, y, por tanto, inadmisibile en este proceso.

**2.** Continúa la demanda señalando que como consecuencia del incumplimiento del “requisito –aun por concretar– podrían dejarse de realizar las aportaciones necesarias” para las asignaciones de los artículos 15 LOFCA y 67 Ley 21/2001. Nuevamente el recurso es hipotético y preventivo. Es la LOFCA quien ha de exigir el requisito, determinar su contenido y definir las consecuencias de su incumplimiento. Mientras tanto, el recurso vuelve a ser preventivo.

**3.** La demanda aduce que se trata de un límite a la solidaridad “no previsto ni en la Constitución ni en su bloque de constitucionalidad” que supone “alterar el sistema de solidaridad que existe en la actualidad”. Como ya hemos visto, la CE no predetermina un modelo concreto de financiación, ni un preciso equilibrio inalterable entre los tres principios que lo informan. Los Estatutos de Autonomía forman parte cualificada del bloque la constitucionalidad y, desde luego, pueden establecer límites a la solidaridad en garantía de la suficiencia financiera. Pero es que además, el precepto estatutario que venimos comentando carece de virtualidad, como reconoce la demanda, en tanto no se precise por la LOFCA.

**4.** Por último, en relación con este apartado del artículo 206 EAC 2006, la demanda entiende que restringe la política de solidaridad a “tres sectores concretos educación, sanidad y otros servicios sociales”, preguntándose si quiere esto decir que la Comunidad Autónoma de Cataluña no estaría vinculada por el artículo 4 de la Ley 21/2001.

La propia demanda responde negativamente, sin extraer conclusión alguna sobre la inconstitucionalidad del precepto. Efectivamente, la referencia que en el artículo del EAC 2006 se hace a los “servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales”, no limita el ámbito de la solidaridad catalana. Así, el EAC 2006 no desplaza ni mucho menos ninguno de los mecanismos de solidaridad que establece el modelo de financiación vigente. Siguen, por tanto, plenamente vigentes todos los instrumentos de solidaridad generales.

### **Art. 206.5**

La demanda impugna aquí lo que denomina como “principio de ordinalidad”, de acuerdo con el cual el Estado habría de garantizar que “la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de su nivelación”.

En primer lugar, debemos contestar a las alegaciones que de contrario se hacen sobre la imprecisión de los conceptos estatutarios remitiéndonos a lo dicho respecto del apartado 3 del mismo artículo: es la LOFCA, si recoge esta limitación y con el alcance que lo haga –en atención a la doble condicionalidad a que hemos hecho referencia–, la que debe precisar los conceptos. La misma remisión cabe hacer respecto del argumento reiterado de contrario de que se establece un límite a la solidaridad.

En cualquier caso, el fondo argumental de la demanda lo encontramos en el último párrafo de la pág. 337 cuando señala que la solidaridad es esencialmente redistributiva y, por tanto, no puede entenderse sin un trasvase de riqueza que haga más pobre al rico y más rico al pobre. Afirma la demanda que si se generalizase el límite “algunas Comunidades quedarían en una situación de déficit permanente”.

Pues bien, a pesar de que, como reconoce la demanda, el límite está por precisar, y que hasta que la LOFCA no lo haga la alegación es ciertamente prematura; a nuestro juicio, la limitación que recoge

el artículo 206.5 EAC 2006 no es sino la más evidente plasmación del equilibrio entre los principios de solidaridad y autonomía financiera. Así, los mecanismos de solidaridad funcionan del siguiente modo: las regiones con mayores rentas hacen transferencias a las de menor nivel de rentas, hasta que éstas se equiparen a aquéllas. En ese momento los antiguos perceptores pasan a ser transferentes netos a otras regiones más pobres. Desde luego, lo que no parece que pueda imponer ningún modelo de solidaridad es que la transferencia de las regiones más ricas continúe produciéndose cuando las perceptoras alcancen el nivel de rentas de las que transfieren. Por tanto, el artículo 206.5 EAC 2006 nos parece simplemente la plasmación de un principio inherente a todo sistema de solidaridad.

## **2.2.Vulneración de principios presupuestarios y establecimiento de un privilegio económico.**

### **Disposición Adicional Tercera**

**2.2.1.** Antes de comenzar a contestar a los concretos argumentos de la demanda, conviene hacer una reflexión general sobre la disposición adicional tercera impugnada en este punto.

La disposición adicional tercera establece que “la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años”, añadiendo que las inversiones “podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas” y que a estos fines se constituirá una comisión “integrada por las Administraciones estatal, autonómica y local”.

La inversión anual del Estado en Cataluña, como en el resto de Comunidades Autónomas, se ha de fijar en los Presupuestos Generales del Estado, dado el principio de universalidad que se consagra en el artículo 134.2 CE. Como sabemos, “los arts. 66.2 y 134.1, ambos de la Constitución, establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado. Como señala el art. 134.2 CE, dichos presupuestos deben incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector



público estatal»; de ahí que, como hemos venido señalando, «aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno» (SSTC 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). Por otro lado, “la competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española. (...) A este respecto, conviene recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo” (STC 3/2003, FJ 3).

En definitiva, “superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales (...) estamos ante una Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno” (STC 3/2003, FJ 4).

Pues bien, no cabe ninguna duda de que, en ejercicio de esa potestad legislativa, tan íntimamente unida al parlamentarismo, las Cortes Generales gozan de plena libertad de configuración, pudiendo determinar libremente, en función de los objetivos de política económica que se consideren más relevantes, la inversión del Estado en cada una de las Comunidades Autónomas. Así, el compromiso de inversión establecido en la disposición adicional que nos ocupa sólo puede entenderse, de conformidad con la Constitución, en el sentido de que la comisión a que se refiere realizará propuestas de inversión en infraestructuras en Cataluña, que sólo se plasmarán en los presupuestos anuales si las Cortes Generales con plena libertad consideran oportuna su inclusión, decidiendo también libremente la cuantía de la partida. Es decir, exactamente igual que ocurre con la inversión en las restantes Comunidades Autónomas.

**2.2.2.**Tras el planteamiento general, procede examinar los argumentos de la demanda, que se fundan en el establecimiento de un privilegio contrario al art. 138.2 CE y la vulneración del principio de solidaridad.

La demanda entiende que la disposición adicional establece un privilegio dada la “existencia de un compromiso presupuestario” que impone al Estado una obligación de gasto sin tener en cuenta las necesidades de planificación, compromiso que además no se establece a favor de ninguna otra Comunidad. Ya hemos visto que la disposición adicional no es más que un compromiso político que no vincula al legislador presupuestario. Éste podrá atender las necesidades económicas que estime oportunas. Por tanto, no hay privilegio en cuanto no hay una especial garantía de inversión en Cataluña, sino que la misma habrá de decidirse, como la del resto de las Comunidades Autónomas, en los presupuestos generales del Estado. Será del contenido de éstos de donde puedan sacarse conclusiones sobre la existencia de privilegios a favor de alguna Comunidad. Por tanto, en la interpretación que proponemos de la disposición adicional, el recurso devendría preventivo, dado que no puede prejugarse en este momento el contenido de los presupuestos.

A continuación señala el recurso que la disposición altera el principio de solidaridad al comprometer la inversión en una Comunidad en proporción a su producto, y no en relación inversa como exigiría aquel principio. Ya hemos visto que el compromiso de la disposición carecerá de verdadera virtualidad hasta que no se recoja en los presupuestos. Hasta entonces nada podrá concluirse sobre la solidaridad de las decisiones de inversión. Nuevamente aquí habrá que esperar a los presupuestos generales para examinar si los mismos son o no solidarios, dado que la disposición estatutaria no establece ninguna garantía de resultado.

Pero es que incluso situados en el peor de los escenarios según la demanda, es decir, que la totalidad de la inversión en infraestructuras de los presupuestos se repartiera entre las Comunidades Autónomas en función al peso de su producto interior sobre el producto interior del Estado, no podría sin más afirmarse que el modelo de financiación es constitucionalmente insolidario. Así, ya hemos visto que la Constitución no impone una medida concreta de solidaridad, ni unos concretos

mecanismos para su garantía –más allá de los constitucionalmente previstos, que, como ha señalado el Tribunal no tienen por qué ser los únicos–. Pues bien, como decíamos, incluso en el peor de los escenarios descritos no podría afirmarse sin más que el modelo es insolidario. En efecto, los presupuestos podrían fijar las inversiones en infraestructuras en relación directa al producto interior y, sin embargo, prever otras inversiones en relación inversa al producto interior relativo, y/o transferencias corrientes de nivelación a las Comunidades Autónomas menos favorecidas, de forma que el presupuesto en su conjunto satisfaga la exigencia de solidaridad. Es más, incluso aunque los presupuestos no previeran esa transferencia directa, sí podrían establecer partidas encaminadas a nutrir los diversos fondos de compensación entre territorios que prevea la legislación estatal sobre financiación autonómica, de modo que nuevamente el modelo sea solidario en su conjunto.

En definitiva, la Constitución exige que el modelo de financiación sea solidario globalmente considerado. Por tanto, un examen aislado de la disposición adicional impugnada no permite sin más calificar de solidario o insolidario el modelo de financiación, sino que tal juicio sólo podrá emitirse con un examen conjunto del modelo que establezca la ley estatal que concrete ese modelo. No parece discutible que en la vigente LOFCA existen mecanismos de compensación y nivelación que permiten afirmar sin lugar a dudas que el sistema satisface la exigencia constitucional de solidaridad.

**2.2.3.** La demanda reprocha además a la disposición adicional “la infracción de la reserva de ley presupuestaria” y de la “asignación equitativa del gasto público” (págs. 342-345). Para justificar estas vulneraciones, la demanda se basa en que se compromete al legislador presupuestario durante siete años, con independencia de lo que aconseje una racional política de gasto.

Estas alegaciones quedan, por tanto, contestadas con el planteamiento general que hacíamos al principio de nuestras alegaciones sobre la disposición adicional tercera EAC 2006. No existe vinculación del legislador presupuestario, que podrá actuar con plena libertad de configuración y definir en cada presupuesto los objetivos de política económica que estime más relevantes.



### **2.3. Principio Constitucional de coordinación con la Hacienda Estatal**

La demanda impugna por infracción del principio de coordinación los artículos 201.3 y 210, y las disposiciones adicional séptima último párrafo y finales primera 1 y tercera.

El recurso comienza por citar la doctrina general del Tribunal sobre el principio de coordinación y reiterar que éste constituye un límite a la autonomía financiera (págs. 346 y 347). Ya hemos apuntado que compartimos este planteamiento inicial. Sin embargo, a continuación la demanda prescinde de la doctrina que cita, hace una interpretación absolutamente excesiva del EAC 2006 y a partir de ella basa sus alegaciones en la repetición cansina y sin excesivo apoyo argumental de que los citados artículos consagrarían una soberanía fiscal compartida. Pasemos a examinar los argumentos de la demanda para observar el escaso fundamento de la misma:

**2.3.1.** El conjunto de los preceptos citados encomienda a un órgano no legislativo “el desarrollo de un título de toda una Ley Orgánica”, llegando la competencia de la CMAEFEG a la fijación de los porcentajes de cesión de los impuestos cedidos. El EAC 2006, según la demanda, convertiría en compartida una competencia exclusiva del Estado.

Pues bien, es cierto que el artículo 201.3 EAC 2006 literalmente atribuye a la citada Comisión “el desarrollo del presente Título”. Con algo más de precisión el artículo 210.1 atribuye a la Comisión funciones de “concreción”, “aplicación”, “actualización” y “seguimiento” del sistema de financiación. El mismo artículo en su apartado 2 aclara que las funciones de la Comisión se limitan a “acordar” (art. 210.2 a), b), f), h), a “negociar” (art. 210.2 d), o a “aplicar” (art. 210.2 e), y únicamente le corresponde “establecer” cuando se trata de “mecanismos de colaboración entre la Generalidad y la Administración del Estado” (art. 210.2 g). Por otro lado, respecto de sus funciones en relación con la determinación del alcance y condiciones de la cesión, la disposición adicional séptima aclara en su último inciso que el acuerdo de la Comisión lo único que supone es que “el Gobierno” –evidentemente el de la Nación– lo tramitará “como Proyecto de Ley”.

La palabra desarrollo sólo puede interpretarse en conexión con las concretas facultades que se atribuyen a la Comisión y éstas sólo son de acuerdo-propuesta, de negociación, puramente ejecutivas, de aplicación o de establecimiento de mecanismos de colaboración. Es absolutamente evidente que la Comisión no es un órgano legislativo y que el desarrollo del sistema de financiación ha de establecerse a través de una ley orgánica específica (art. 157.3 CE) y concretarse por las correspondientes leyes estatales (art. 149.1.14 CE). No es menos evidente que el legislador estatal actúa en su función constitucional con plena libertad de configuración al concretar el sistema de financiación. Por tanto, los acuerdos de la Comisión como máximo podría entenderse que obligan a las partes a promover las iniciativas necesarias para que se recojan en los textos normativos correspondientes. Así se establece claramente en la disposición adicional séptima in fine respecto de la cesión de tributos. La referencia parecía innecesaria por obvia, sin embargo, parece claro que sólo cabe esa interpretación del resto de facultades de la CMAEFEG. Volveremos más adelante sobre este tema al tratar de las concretas vulneraciones de la LOFCA que la demanda imputa a las disposiciones adicionales séptima a décima del EAC 2006.

**2.3.2.** El recurso encuentra indicios de la soberanía fiscal compartida en la expresión “armonización fiscal” que utiliza el art. 210.2 c) EAC 2006, en el hecho de que la parte catalana de la Comisión sólo rinda cuentas al Parlamento catalán (art. 210.4 EAC 2006), y por no atribuirse al Estado ninguna facultad de dirección, que le correspondería como coordinador.

La referencia del artículo 210.2 c) a “criterios de coordinación y de armonización fiscal” puede ser, como mucho, criticable desde un punto de vista de técnica legislativa, dado que no se alcanza a entender la mayor extensión que la armonización pueda tener sobre la coordinación. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que no plantea problema alguno de constitucionalidad. El recurso no hace el esfuerzo de razonar por qué debe deducirse de la simple referencia a la armonización la existencia de una soberanía compartida. La Constitución permite al Estado dictar leyes “que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas” (art. 150.3 CE) y esto no supone que exista una soberanía compartida.





En cuanto a que la parte catalana sólo rinda cuentas al “Parlamento” –debe entenderse catalán– (art. 210.4 EAC 2006), constituye simplemente una previsión de autoorganización que el Estatuto puede y debe establecer, que por otro lado parece perfectamente razonable con el carácter en que comparecen en la Comisión dichos representantes.

Por último, veámos que se reprocha al EAC 2006 que no se reconozca al Estado ninguna facultad real de coordinación, dado que aparece en la CMAEFEG en una posición de perfecta igualdad con la Generalidad. Como ya hemos visto con la solidaridad, la exigencia constitucional de coordinación se refiere al modelo de financiación. El modelo, como sabemos, se ha de establecer en la LOFCA y no en los Estatutos de Autonomía. Éstos sólo contienen principios concretos que no articulan un sistema. En definitiva, el modelo sólo podrá tacharse de descoordinado en una valoración conjunta del mismo, es decir, después de un examen de los mecanismos de coordinación que establece la LOFCA y, que, como hemos visto, no quedan ni mucho menos desplazados en Cataluña. El principio de coordinación no exige que en todos los órganos mixtos Estado-Generalidad aquél ostente un poder de dirección, dado que junto con el principio de coordinación ha de tenerse en cuenta el de cooperación que “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía (STC 214/1989, FJ 20 e)” (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9).

La LOFCA sí establece mecanismos colectivos de coordinación que hacen que del sistema quepa predicar el principio constitucional. Singularmente en el artículo 3 LOFCA se institucionaliza el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF), como instrumento para “la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado”.

**2.3.3.**El recurso reprocha a estos artículos estatutarios que no contemplen mecanismos de coordinación horizontal entre las Comunidades Autónomas y que *impongan* “una reforma unilateral



de la financiación autonómica” sin que las demás Comunidades Autónomas hayan podido expresar su opinión (sin que se haya reunido el CPFF).

En el presente proceso se enjuicia la constitucionalidad de una reforma estatutaria. No parece que ni la Constitución, ni el Estatuto objeto de modificación exijan para su reforma la reunión o el informe del CPFF. Y no es necesario porque el Estatuto no contiene un sistema de financiación, sino principios relativos a la hacienda de la Generalidad. No se impone, por tanto, ningún modelo, sino que se establecen principios de la propia hacienda.

En cuanto a que el Estatuto infringe el principio de coordinación por no establecer mecanismos multilaterales, basta lo dicho hasta aquí: el sistema se configura en la LOFCA, que, como señala el recurso, crea el CPFF como mecanismo de coordinación multilateral integrador de todo el modelo.

**2.3.4.** La demanda, por último, impugna los preceptos por no prever una participación del Estado en los órganos inspectores de la Generalidad, a diferencia de la participación que a ésta se le otorga en los del Estado (art. 204.2 y 3 EAC 2006). Pues bien, en primer lugar debemos señalar que estos apartados del artículo 204 no se incluyen en el objeto del recurso (pág. 8), ni en el suplico del mismo (pág. 409). Por tanto, quedan fuera del objeto del presente proceso constitucional. Sin embargo, cabe decir lo mismo que ha quedado expuesto cuando el EAC 2006, al tratar de una específica competencia, prevé una participación autonómica en un órgano estatal: “participará, en la forma que se determine” (art. 204.3 EAC 2006), evidentemente quien ha de determinarlo es el Estado titular de la competencia. Igualmente el Consorcio previsto en el art. 204.2 EAC 2006 como instrumento de cooperación, es de creación voluntaria para ambas Administraciones y “su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar” (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9).

En cualquier caso, lo que el recurso pretende no es la anulación de los apartados comentados, sino que el EAC 2006 incluya la participación del Estado en los órganos tributarios autonómicos. No nos parece que exista precepto constitucional que imponga tal exigencia. Ya hemos visto que lo único

que se exige es que el sistema, en su conjunto, responda al principio de coordinación, como así resulta a través de los mecanismos que prevé la LOFCA. En cualquier caso, la participación de la Generalidad en los órganos estatales dependerá de lo que disponga la propia normativa estatal.

En la pág. 358, el recurso menciona determinados artículos (201.1, 206.6, 208, 202.2 y 211 EAC 2006) que, sin embargo, no se incluyen ni en el objeto de la demanda ni en su suplico, y, que, por tanto, quedan fuera del ámbito de este proceso. Por otro lado, carece la demanda en relación con dichos artículos de un mínimo razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad de tales preceptos (STC 47/2005, 3 de marzo, FJ 7).

### **3. Incompatibilidad del EAC 2006 con la LOFCA**

El recurso comienza por hacer un planteamiento general, para luego tratar de justificar la incompatibilidad con la LOFCA de determinados artículos del EAC 2006. Ya hemos señalado que básicamente compartimos el planteamiento general que se lee en la pág. 359 del recurso. A partir de ahí, tenemos que hacer importantes matizaciones:

En la pág. 358 comienza haciendo una crítica realmente sorprendente a la disposición adicional duodécima EAC 2006, que no se concreta en el suplico en una petición de declaración de su inconstitucionalidad. El reproche es más bien de técnica legislativa, afirmando que era “mucho más clara” la “disposición adicional séptima” del EAC 1979. Pues bien, podemos estar o no de acuerdo sobre la mayor claridad de la antigua previsión estatutaria, pero desde luego eso no convierte en inconstitucional la nueva disposición adicional, ni obliga a interpretar la relación EAC-LOFCA como sugiere la demanda. Así, de acuerdo con lo ya expuesto sobre la relación entre ambas leyes en la materia de financiación autonómica, no cabe duda de que la interpretación armónica a que se refiere la disposición adicional duodécima, sólo puede entenderse como la obligación de hacer una interpretación de los preceptos que recoge el EAC 2006 sobre financiación autonómica conforme (es decir, armónica) con la LOFCA.



En cualquier caso, el EAC 2006 únicamente ha recogido aquí una expresión de la propia LOFCA, cuya disposición final ya imponía que sus normas se interpretaran “armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos”. El propio Tribunal igualmente había apuntado a una “interpretación armónica entre las normas de esta Ley Orgánica” –la LOFCA– “y de los Estatutos de Autonomía, que resulta lógicamente obligada y que la propia LOFCA reclama expresamente en su disposición final” (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Ninguna novedad supone aquí, por tanto, el EAC 2006 en la relación de la LOFCA con los Estatutos.

En la pág. 360 se alude a que lo adecuado hubiera sido acudir a una “reforma constitucional parcial”. Lo que aprueban las Cortes Generales es una reforma estatutaria, que tiene su procedimiento constitucional y estatutariamente previsto. En el caso de que esa reforma contraríe la Constitución no se habrá producido una reforma constitucional, como es obvio, sino que aquella será susceptible de la correspondiente depuración por el Tribunal Constitucional. Precisamente en este proceso se está ventilando la constitucionalidad de la reforma. No tiene, por tanto, ningún sentido la alegación de que debería haberse tramitado una reforma constitucional previa. Por otro lado la cuestión ya ha sido resuelta por el Alto Tribunal en su auto 85/2006, de 15 de marzo, FJ 3.

A continuación, citando al Consejo Consultivo de la Generalidad, el recurso apunta que hubiera debido procederse a una previa modificación de la LOFCA, antes de aprobar el EAC 2006. Aquel dictamen se emitió sobre el texto tramitado en el Parlamento catalán que sí incluía un sistema de financiación más acabado. El texto aprobado por las Cortes Generales se mantiene claramente dentro del ámbito material que corresponde a un Estatuto, debiendo ser la LOFCA la que establezca el modelo de financiación. En cualquier caso, si alguno de los preceptos estatutarios fuera imposible de conciliar con la LOFCA, su eficacia quedaría supeditada a que ésta aceptara a través de una reforma el criterio orientador del precepto del EAC 2006.

Vuelve a insistir el recurso en que se ha modificado el sistema de financiación unilateralmente, sin participación del resto de Comunidades Autónomas y sin reunión del CPFF. Ya hemos señalado que se han seguido los trámites necesarios para una reforma estatutaria y que ésta se ha mantenido



dentro de los límites constitucionalmente previstos. Es decir, no hay modificación del sistema de financiación que debe definirse en una ley orgánica específica.

Pasemos a continuación a analizar las concretas vulneraciones alegadas.

#### **Art. 201.4 EAC**

El recurso reitera los argumentos ya utilizados para discutir la constitucionalidad de este precepto por infracción directa de la CE. Hemos, por tanto, de remitirnos sin más a lo dicho más arriba respecto de este artículo.

#### **Art. 204.1 y 4**

La demanda considera los apartados citados de este precepto contrarios al artículo 19 LOFCA. Es realmente sorprendente la interpretación que hace el recurso de los apartados del art. 204 del EAC 2006 que aquí se impugnan. En efecto, la interpretación no sólo se aparta notoriamente del deber de buscar la lectura más conforme a la CE, sino que se aleja de la dicción literal de los preceptos.

El artículo 204.1 EAC 2006 señala que corresponde a la “Agencia Tributaria de Cataluña” (ATC) la “gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalidad de Cataluña, así como por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalidad”. Paralelamente, el 204.4 EAC 2006 establece que la ATC “debe crearse por ley del Parlamento y dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1”.

El recurso impugna, en concreto, la atribución al Parlamento de Cataluña de la potestad normativa del artículo 204.4, que la demanda entiende comprendería la regulación de “todos los aspectos” que afecten a los tributos cedidos, incluso en contradicción con la LOFCA y la legislación tributaria

estatal. Parece evidente que tal interpretación no hace el mínimo esfuerzo por buscar la conformidad a la CE y, como decíamos, se aparta del tenor de los preceptos impugnados.

En efecto, nos parece claro que el art. 204.4 EAC 2006 se limita a prever, como no puede ser de otro modo, que la ATC se cree por ley del Parlamento catalán y que esa ley le atribuya las funciones previstas en el art. 204.1 respecto de los tributos propios y cedidos totalmente. Es, por tanto, una habilitación para dictar una norma puramente organizativa de creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pueda deducirse ninguna habilitación para regular ningún aspecto de los tributos cedidos. Y es que evidentemente los artículos 149.1.14 y 133 CE atribuyen al Estado competencia tributaria originaria. En virtud de la misma, es la legislación tributaria del Estado la que decide sobre la cesión y el alcance de la misma, así como, en su caso, sobre la revocación de la cesión. La cuestión nos parece diáfana.

### **Art. 205**

La demanda considera que existe una contradicción del precepto con el artículo 20.1 b) LOFCA. Así, el art. 205 primer párrafo EAC 2006 establece que “la Generalidad debe asumir, por medio de sus propios órganos económico-administrativo, la revisión por vía administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña”. Como quiera, que la ATC asume competencias de gestión sobre tributos cedidos, la demanda entiende que se vulneraría el art. 20.1 b) LOFCA, que atribuye a los órganos económico-administrativos del Estado el conocimiento de las reclamaciones en materia tributaria “cuando se trate de tributos cedidos”.

Pues bien, nótese que el art. 205 EAC 2006 dice que la Generalidad “debe asumir” y no que “asume”. El giro ha entenderse en relación con el planteamiento general que hacíamos sobre la *doble condicionalidad* necesaria para una efectiva asunción competencial en la materia que nos ocupa, es decir, que se prevea en el Estatuto y en la LOFCA. De acuerdo con lo expuesto, el mandato que a la Generalidad hace el EAC 2006 de asumir las reclamaciones económico-



administrativas sobre los actos de gestión de los tributos cedidos ha de interpretarse en el sentido de que la Comunidad debe presentar una proposición para la reforma de la LOFCA en el sentido promovido por el EAC 2006. Si así no fuera el EAC 2006 simplemente hubiera establecido que la Generalidad asume la competencia.

### **Art. 206.3 y 5**

El recurso reproduce aquí los argumentos que utilizaba para justificar la contradicción de estos apartados con preceptos constitucionales. Basta, por tanto, con remitirnos a lo ya expuesto en relación con este precepto.

### **Art. 201.3 y 210 y Disposiciones Adicionales Séptima. Último Párrafo, Octava, Novena y Décima**

La demanda comienza por reiterar los argumentos ya aducidos al invocar vulneraciones directas de la CE, debiendo remitirnos a lo que entonces alegamos.

En cuanto a directas vulneraciones de la LOFCA, el recurso entiende que los artículos y disposiciones del EAC 2006 citados serían contrarios al artículo 10.1 y 2 LOFCA. Este artículo define los tributos cedidos como aquellos “establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma”; añadiendo que la cesión se entenderá efectuada “cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica”. La demanda cita además la doctrina del Tribunal recogida en las SSTC 181/1988, de 13 de octubre; y 192/2000, de 13 de julio.

El recurso comienza por hacer una crítica general al artículo 210.2 EAC 2006, dado que “la LOFCA en absoluto contempla la atribución de competencias que lleva a cabo”. Ya hemos visto que las atribuciones del art. 210.2 son perfectamente conformes con la CE, pero es que además, es función



natural de un Estatuto prever órganos de relación Estado-Comunidad Autónoma. En concreto, el recurso critica la habilitación a la CMAEFEG para “acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente” (art. 210.2 a) EAC 2006). Este apartado se pone en conexión con el último inciso de la disposición adicional séptima que dispone que fijado tal alcance y condiciones, “el Gobierno” –evidentemente el de la Nación– “tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley”.

Pues bien, no vemos como los citados preceptos estatutarios pueden contrariar el artículo 10.2 LOFCA. Todos ellos son susceptibles de una interpretación armónica, como prescribe la disposición adicional duodécima del EAC 2006. En efecto, como apuntábamos más arriba, el acuerdo sobre cesión adoptado en la CMAEFEG únicamente obligaría a las partes a llevar a cabo las medidas legales necesarias para la plena realización del acuerdo. Consecuencia de esa obligación, estaría justificada la del Gobierno de la nación de tramitar y, en su caso, aprobar un proyecto de ley. A partir de ahí, el legislador con plena libertad de configuración podrá o no asumir la propuesta y recogerla en la correspondiente ley de cesión. El artículo 10.2 LOFCA a lo único que obliga es a que el alcance y condiciones de la cesión se establezca en una ley estatal específica. Es decir, es exactamente lo que postula el EAC 2006.

El recurso impugna las disposiciones adicionales octava a décima por condicionar el ejercicio de una competencia exclusiva estatal, como es la de decidir, sobre la cesión de tributos. Recordemos que el EAC 1979 –y la práctica totalidad de los restantes Estatutos–, contenían una disposición similar a las que hoy se impugnan, habiéndose pronunciado el Tribunal sobre la interpretación que debe darse a las mismas. Así, la conocida disposición adicional sexta del EAC 1979 ya establecía que el “alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere el apartado 2 de la disposición transitoria 3ª”, añadiendo que “el Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley, o, si concurriesen razones de urgencia, como Decreto-ley, en el plazo de seis meses, a partir de la constitución del primer Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad”.





Sobre esta disposición tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal señalando que se trataba de “una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria”, y que en nada “obsta tampoco a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE), puesto que vincula a la Generalidad de Cataluña y al Gobierno (...) limitándose a regular (...) un procedimiento especial de concreción del texto de la iniciativa legislativa del Gobierno”. Concluye el Tribunal que “tratándose de una excepción al procedimiento común de formulación de la iniciativa legislativa del Gobierno, este precepto no puede ser interpretado sino en sus términos estrictos” (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4).

La doctrina es íntegramente trasladable a las disposiciones del EAC 2006 impugnadas aquí. Así, las mismas de forma excepcional, y dada la trascendencia que la financiación tiene para la puesta en marcha del nuevo régimen estatutario, prevén una especialidad procedimental que afecta exclusivamente a la iniciativa legislativa –imponiendo un contenido determinado al proyecto de Ley que apruebe el Gobierno–, especialidad que en absoluto afecta al ejercicio de la potestad legislativa, actuando las Cortes con plena libertad de configuración.

### **B) Capítulo III. Las Haciendas de los Gobiernos Locales.**

Denuncia la demanda en el apartado 6 de las alegaciones relativas al Título sobre financiación de la Generalidad el quebrantamiento que con la reforma estatutaria se produce de la garantía institucional de la autonomía municipal citando para ello diversas sentencias de este Tribunal en las que, a su juicio, se halla definido el marco constitucional de dicha autonomía y mencionando los dos preceptos –arts. 218.2 y 219.2 EAC 2006– a los que “se contrae la presente alegación del recurso”, afirmando respecto de los mismos, pero sin ofrecer todavía argumento impugnatorio alguno, que suponen una merma sustancial de la autonomía municipal y de su proyección en el principio de suficiencia financiera, así como de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación local.



Ante esta genérica denuncia de la parte actora, interesa a esta representación hacer constar una consideración introductoria en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Haciendas Locales:

En la STC 179/1985, el Tribunal entendió que la competencia del Estado para regular las Haciendas Locales derivaba, precisamente, de su competencia en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 CE), pero sin desconocer la delimitación competencial que respecto a la Administración Local existe entre el Estado y determinadas Comunidades Autónomas, es decir, sin olvidar que, sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) únicamente tenía competencia para regular las bases, correspondiendo a las Comunidades Autónomas dictar las normas de detalle.

Posteriormente, concretando lo dispuesto en la STC anterior, el Tribunal en STC 233/1999 vuelve a reconocer la competencia del legislador estatal en materia de Hacienda Local, en ejercicio de su competencia sobre Hacienda General, considerando que el Estado podrá regular las Haciendas Locales en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales; o también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE. Pero, como ya hiciera la STC 179/1985, el Tribunal advierte que, cuando la regulación por el Estado de la Hacienda Local suponga introducir modificaciones en el régimen jurídico de dicha Administración, bien de alcance general, o que se dicten en garantía de la autonomía que aquella tiene constitucionalmente garantizada, aquél solamente tendrá competencia para dictar las bases, que corresponderá desarrollar a las Comunidades Autónomas que hayan asumido esa competencia.

Por tanto, el Tribunal reconoce un ámbito de competencia exclusiva del Estado en la regulación de las Haciendas Locales: aquél que, afectando a la Hacienda General, no supone introducir



modificaciones en el régimen jurídico de la Administración Local. Pero dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda Local llegará a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer su competencia sobre Hacienda General. Al mismo tiempo, y, sin perjuicio de las competencias del Estado, la STC 233/1999 reconoce las competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales, así como la función ejecutiva, incluida la inspección, asumidas por las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos de Autonomía.

Atendiendo pues a este sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la STC 233/1999 declara el art. 1.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHHL) conforme a la Constitución. Estima que dicho precepto refleja adecuadamente el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre “régimen local”, al atribuir a los preceptos contenidos en la LHHL la consideración de bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 CE, añadiendo el Tribunal que el art. 1.1 LHHL no infringe las exigencias formales que debe cumplir la normativa básica, según la doctrina sentada por el propio TC desde la STC 69/1988, aunque precisa que el precepto realiza “una delimitación residual de lo básico, carente de la claridad que posee cualquier identificación expresa de las normas básicas” pero sin que tal circunstancia constituya un obstáculo insalvable para la determinación de aquéllas, “máxime cuando, como ocurre en este caso, las normas no básicas de la LHHL atinentes al sistema tributario local y a las participaciones en los tributos del Estado son, por su propia naturaleza, relativamente fáciles de reconocer, permitiendo a su vez la identificación de las que sí ostentan dicho carácter”.

De este modo, al excluir, el art. 1 LHHL del concepto de “bases del Régimen Jurídico-Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución” los preceptos de dicha Ley que regulan el “sistema tributario local” y las “participaciones en los tributos del Estado” aprobados al amparo de lo dispuesto en los arts. 133 y 142 CE, la STC 233/1999 vino a



señalar que esos preceptos han sido dictados en el ejercicio de la competencia de “Hacienda General” atribuida en exclusiva al Estado por el art. 149.1.14 de la Constitución (SSTC 179/1985, 96/1990, 237/1992, 171/1996) y actúan como garantía de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales (art. 142 de la Constitución), sin perjuicio de la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas para establecer asignaciones de semejante naturaleza en beneficio de las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial a cargo de sus propios Presupuestos.

La objeción de inconstitucionalidad que los recurrentes formulan en el siguiente apartado 7 de sus alegaciones se dirige en concreto contra el art. 218.2 EAC 2006 y se trata de fundamentar en la infracción de los principios constitucionales de autonomía municipal (art. 140 CE), de reserva de ley (art. 133.1 y 2 CE) y de las competencias estatales sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE).

La referida objeción se extiende por la demanda al apartado 5 de igual precepto en el que se afirma la tutela financiera de la Generalidad sobre los gobiernos locales incluyendo expresamente el respeto que en el ejercicio de dicha tutela se debe a la autonomía constitucionalmente reconocida.

Se expresa, de esta manera, una manifestación competencial que ya venía recogida en la redacción del EAC de 1979 en cuanto establecía en su art. 48.1, con análoga terminología, la tutela financiera de la Generalidad sobre los Entes Locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 de la Constitución.

La STC 233/1999 al analizar los títulos competenciales que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña en la regulación de las Haciendas Locales, declaró que “en virtud de lo dispuesto en el art. 9.8 EAC, en materia de Haciendas locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales a que hace referencia el art. 48.1 EAC, y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25.2 EAC; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia” (FJ 4 c).



La competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña de tutela financiera sobre los entes locales tiene, entre otros límites, el respeto a las bases que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE (SSTC 57/1983, FJ 5, 96/1990, FJ 8 y 233/1999, FJ 41 c)).

Resulta de la doctrina transcrita que nada es posible reprochar al apartado 5 del art. 218 EAC 2006 que, tras su paso por las Cortes Generales, vio alterada su redacción, para adecuarse de manera inequívoca a la jurisprudencia constitucional sobre la limitación de la tutela financiera autonómica por las competencias estatales, con la supresión del adjetivo “exclusivo”. Adjetivo con el que se calificaba el ejercicio de la tutela financiera por la Generalidad por el apartado 5 del art. 222 del proyecto de reforma estatutaria aprobado por el Parlamento de Cataluña.

Comienza la demanda la impugnación de este art. 218.2 EAC 2006 remitiéndose a otro lugar de su argumentación, concretamente, a las alegaciones vertidas contra el art. 160 del EAC 2006, por lo que esta representación viene también a remitirse a lo argumentado en defensa de dicho precepto estatutario con objeto de simplificar el presente escrito y pese a que, como entonces dejamos constancia, entendemos que la impugnación de aquél se fundamenta exclusivamente en consideraciones doctrinales que conducen a admitir su compatibilidad con la Constitución.

Frente a las infracciones que el escrito de recurso denuncia como cometidas por el art. 218.2 EAC 2006, interesa a esta representación fijar su postura en relación con una serie de presupuestos que resultan ciertamente coincidentes con los de la demanda, pues no será esta parte la que venga a negar las competencias del Estado sobre las Haciendas Locales, lo que no vemos, sin embargo, es que en el texto impugnado se encuentren contradichas estas competencias.

Este Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 185/1985, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 132/1992, 135/1992, 237/1992, 331/1993, 68/1996, 171/1996, 166/1998, 233/1999, 104/2000), que el principio constitucional de suficiencia financiera es instrumento para la efectiva realización del



principio de autonomía local, en su vertiente económica, ya que, aún cuando aquél tenga carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines, en tanto que la plena realización de la autonomía local exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que a las Corporaciones locales les han sido legalmente encomendadas.

En efecto, constituye uno de los aspectos más relevantes en la definición del estatuto constitucional de las Corporaciones Locales la determinación de sus fuentes de financiación, y así se observa cómo la Constitución, además de proclamar los principios para la estructuración de su Hacienda, entre ellos, el de suficiencia financiera, establece en el art. 142 los recursos fundamentales de que ha de nutrirse: los tributos propios y las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En correspondencia pues con el “carácter bifronte” del régimen jurídico de las Entidades Locales (STC 84/1982), a cuya definición contribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución pretende corresponsabilizar en la financiación local a las instancias estatal y autonómicas a través de la consideración como recurso fundamental de las Haciendas locales, junto a sus tributos propios, las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Así pues, el art. 142 CE impone que la suficiencia financiera de las Haciendas locales debe conseguirse fundamentalmente a través de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, señalado el carácter esencial de las participaciones a la vista de lo que establece la Constitución, su concreto régimen jurídico y las competencias que en orden a articular dichas participaciones corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas ha sido tarea del legislador ordinario; tarea inicialmente plasmada en la LHHL y cuyo sistema de financiación local –reformado por Ley 51/2002 tomando como referencia el modelo de financiación autonómica establecido por la



Ley 21/2001– fue incorporado al vigente Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL).

Expuesto lo anterior, corresponde atender a la literalidad del apartado 2 impugnado por el que se atribuye competencia a la Generalidad en materia de financiación local “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”. Última expresión ésta que resta a nuestro juicio todo fundamento a la impugnación que nos ocupa y que fue incorporada como tal por las Cortes Generales, ampliándose el marco delimitador que menciona a lo también establecido por la normativa estatal; el proyecto de reforma estatutaria aprobado por el Parlamento catalán lo dejaba limitado a la Constitución.

En efecto, el apartado es impugnado por vía de una interpretación absolutamente inadecuada a la letra y al sentido del texto.

La remisión que a la Constitución y a la normativa estatal contiene su redacción supone que esa competencia estatutaria sólo podrá desplegarse, ejercerse o tener eficacia real en la medida que respete o no sobrepase las limitaciones constitucionalmente impuestas o establecidas o que vengan a establecerse por la legislación del Estado.

Y ya, dentro de ese marco delimitador, continúa precisando el art. 218.2 EAC 2006 que la competencia de la Generalidad en materia de financiación local “puede incluir” la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales. Es decir, el Estatuto contiene una simple previsión futura de un concreto aspecto que pudiera añadirse al contenido de la competencia autonómica en materia de financiación local, sólo para el supuesto de que así se llegase a permitir expresamente por el legislador estatal. En dicha previsión estatutaria se respeta la reserva de ley pero se confía al legislador autonómico.

También aquí resulta ilustrativa la comparación entre la redacción que tenía el apartado que se recurre en el proyecto aprobado por el Parlamento –“Esta competencia incluye, en todo caso, la



capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”– y la que resulta tras ser aprobado como Ley Orgánica y que permite ya ofrecer una interpretación conforme a la Constitución –“Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”–.

Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que las Comunidades Autónomas no pueden establecer, derogar o regular tributos municipales porque los principios constitucionales de reserva de ley y de autonomía municipal lo impiden.

Así, cuando el TC se pronunció sobre la distribución de competencias en materia de Haciendas Locales, en la ya citada STC 233/1999 –confirmada por la STC 104/2000–, al referirse a las salvedades realizadas por el art. 1.1 LHHL relativas a los preceptos que regulan el sistema tributario local y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado, entendió que aquellos habían sido dictados en virtud de los arts. 133 y 142 CE respectivamente, declarando que no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del art. 149.1 CE. Llegando, sin embargo, a afirmar en el FJ 22 que cuando se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales, la reserva de ley en materia tributaria “habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución, en tanto en cuanto la misma existe también al servicio de otros principios”, que el Tribunal identifica con “la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes”. De este modo, y pese a entender tal precepto como no atributivo de competencias, el Tribunal afirma que debe ser el Estado, y no las Comunidades Autónomas, el que regule los tributos de las Corporaciones Locales, por exigencia de los apartados 1 y 2 del art. 133 CE.

Ahora bien, mientras que en la STC 233/1999 el Tribunal considera que los tributos locales deben ser regulados por el Estado porque la reserva de Ley en materia tributaria, en la medida en que se encuentra al servicio de la preservación de la unidad del ordenamiento jurídico y de una básica





igualdad de posición entre los contribuyentes, debe operarse necesariamente a través del legislador estatal, en la STC 19/1987 (FJ 4), tan solo se exigió la intervención de la Ley para la regulación de los tributos locales, sin excluir en ningún momento cualquier intervención del legislador autonómico en el ámbito de la tributación local.

Resulta de lo expuesto que la justificación ofrecida para la inconstitucionalidad del apartado 2 se basa en la invocación de determinada doctrina constitucional, principalmente de la STC 233/1999 resolutoria del recurso interpuesto contra la LHHL, debiendo advertirse el limitado alcance obstativo de esta jurisprudencia respecto del nuevo Estatuto. Por de pronto, el vigente TRHL, no es otra cosa que la expresión de la positividad vigente que no vincula a la legalidad posterior. La sentencia de ese TC ha enjuiciado la constitucionalidad de unos preceptos que no por haber sido declarados conformes a la Constitución, impiden la promulgación de otros posteriores, ni tienen que convertirse en canon de su constitucionalidad. Sin duda, los preceptos constitucionales admiten la mera previsión estatutaria de una alternativa de regulación positiva distinta pues a nuestro juicio la vigente legislación estatal en la materia no persigue identificar a una fórmula concreta como excluyente de otras posteriores, sólo por el hecho de haber sido aquélla objeto de un pronunciamiento de conformidad a la Constitución.

Tampoco resulta admisible el reproche que dirige la parte actora en relación con la expresa inclusión que en la competencia autonómica en materia de financiación local hace el art. 218.2 de “la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalidad”. La demanda parece pasar nuevamente por alto el propio tenor literal del apartado que se recurre y que restringe dicha capacidad de fijación de criterios de distribución por la Generalidad a los ingresos consistentes en participaciones a cargo del propio presupuesto autonómico, limitación a este tipo de ingresos que permite estimar acorde con la doctrina constitucional la denunciada inclusión.

En efecto, basta una simple lectura de lo señalado en el FJ 2º D) de la STC 331/1993 para llegar a la conclusión arriba expresada, y es que el Tribunal, con referencia a los ingresos de los Entes locales

procedentes de las participaciones en ingresos de la Generalidad y de las subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue, vino a declarar que “El poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio Presupuesto (SSTC 39/1982, fundamento jurídico 5º, 14/1989, fundamento jurídico 2º y 13/1992, fundamento jurídico 6º), que es consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera “al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos” (arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA), de un lado, y la titularidad, con carácter exclusivo –sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE– en materia de régimen local (art. 9.8 EAC), de otro, legitiman a la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer los criterios de reparto de los ingresos que los Presupuestos de la Generalidad destinen a los Entes locales de Cataluña”.

A la prohibición de doble imposición en materia tributaria dedica la demanda parte de su argumentación, alegando una hipotética pretensión autonómica de hacer coexistir una regulación estatal y otra autonómica en materia de tributos propios de las Corporaciones locales, recordando la existencia del art. 6.3 de la LOFCA y advirtiendo innecesariamente que la LHHL “por el momento no ha autorizado ningún solapamiento o duplicidad sobre las aludidas figuras tributarias”.

Tales afirmaciones de la parte actora revelan una vez más la precipitada lectura que del texto estatutario ha llevado a cabo pues no sólo es obvio que el apartado recurrido no pretende contener previsión normativa alguna en relación con la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas sobre materias imponibles gravadas por tributos locales, sino que además, tras proclamar expresamente en su art. 217 entre los principios rectores de las haciendas locales el de suficiencia de recursos y el de autonomía, el art. 220 limita el contenido de la futura Ley catalana de haciendas locales al desarrollo de los principios y disposiciones previstos en los preceptos recurridos, desarrollo que se llevará a cabo dentro del marco fijado por la Constitución y por la normativa estatal y por tanto atendiendo no sólo al TRHL sino también al resto de leyes que resulten de aplicación en la materia, como la LOFCA integrante además del bloque de constitucionalidad. En todo caso, los reproches que la actora dirige contra esta futura Ley autonómica, además de resultar



inútiles en tanto no se impugna el art. 220 en el que se prevé su aprobación por el Parlamento, adolecen de un carácter preventivo que impiden su consideración por este Tribunal.

Resulta igualmente interesante destacar cómo el apartado 2 impugnado se inscribe en el marco de un precepto referido a la autonomía presupuestaria y de gasto de los gobiernos locales para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias y asimismo en el marco de un Capítulo relativo a “Las haciendas de los gobiernos locales” que a su vez se inicia con un precepto –art. 217– declarativo de los principios rectores de las haciendas locales, en el que expresamente se relacionan los de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal, expresando además la obligación de la Generalidad de velar por el cumplimiento de tales principios. También el art. 220.2 es digno de mencionarse en este punto en tanto establece que “Las facultades en materia de haciendas locales que el presente capítulo atribuye a la Generalidad deben ejercerse con respeto a la autonomía local y oído el Consejo de Gobiernos Locales, establecido en el artículo 85”.

En el siguiente apartado 8 de las alegaciones relativas a la financiación de la Generalidad, vienen nuevamente los recurrentes a poner de manifiesto la infracción de los artículos 140 y 149.1.14 y 18 CE, pero esta vez referidos a la distribución por la Generalidad de ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales en la forma prevista por el art. 219.2 EAC 2006.

A diferencia de los ingresos a que se refiere el último inciso del apartado 2 del art. 218 - participaciones a cargo del presupuesto de la Generalidad-, los que se contemplan en el art. 219.2 consisten en participaciones en tributos estatales y en subvenciones incondicionadas estatales, habiendo declarado al respecto este Alto Tribunal que corresponde al legislador estatal regular a través de Ley el sistema de participaciones de las Entidades locales en los tributos del Estado.

En este sentido, la STC 104/2000 –recogiendo la jurisprudencia del Tribunal, en particular, sus SSTC 96/1990 y 233/1999– manifiesta en su FJ 5 que “Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las



Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado”.

La doctrina constitucional expuesta resulta de aplicación tanto a los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en los ingresos del Estado, como a las denominadas subvenciones incondicionadas, sobre éstas últimas manifestó el Tribunal que “el Estado tiene competencia para otorgar a los Entes públicos territoriales subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales destinadas a cubrir su déficit real y a asegurar el equilibrio financiero de las Haciendas Territoriales. Competencia que encuentra su título más apropiado en el de «Hacienda General» del art. 149.1.14 CE cuando tal medida coyuntural tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas Locales. Y es igualmente claro, como también se dijo en la STC 179/1985 (fundamento jurídico 1.º), que una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente «instrumental». Pues bien, el hecho de que las denominadas subvenciones incondicionadas no tengan una vinculación o afectación a una acción de fomento concreto no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto de las mismas entre sus destinatarios (Entes locales en el presente caso), pues ambos conceptos –vinculación de las subvenciones y reparto de las mismas entre los Entes locales– no son sinónimos ni están en una relación de reciprocidad. Quiere decirse con ello que las subvenciones del Estado a los Entes locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos Entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 CE). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al Estado la determinación de



unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismos entre los distintos Entes locales, con independencia de cuál sea su destino material concreto” (STC 331/1993, FJ 2º B).

Ya establecía el art. 48.2 del Estatuto de 1979, en términos análogos al hoy impugnado art. 219.2 del EAC 2006, que “los ingresos de los Entes Locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones”.

Concretamente sobre aquel precepto estatutario, vino a recordar el FJ 3º A de la STC 331/1993 lo declarado en la STC 96/1990 que consideraba que dicho artículo “no atribuye a la Comunidad Autónoma la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, porque dicha participación constituye un elemento básico de la Hacienda General que, como tal, incumbe regular al Estado en su condición de titular de la doble competencia, convergente aquí, sobre la Hacienda General y para establecer las bases del régimen jurídico de Administraciones Públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE). Lo que sí se deriva, por el contrario, del mencionado art. 48.2 EAC es la competencia de la Comunidad Autónoma para distribuir entre los Entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado (SSTC 96/1990, fundamentos jurídicos 7.º y 8.º y 237/1992, fundamento jurídico 6.º)”.

La mera literalidad del apartado impugnado resulta nuevamente suficiente para rebatir lo manifestado de contrario, desprendiéndose de la doctrina constitucional transcrita su plena conformidad con el orden constitucional de competencias.

En efecto, la redacción del texto estatutario habla de una distribución de esos concretos ingresos de los gobiernos locales a efectuar por la Generalidad pero “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”, limitándose pues la Comunidad Autónoma a actuar “como canal o cauce de distribución de estos ingresos” (STC 237/1992, FJ 6º).



El art. 223.2 de la propuesta de reforma estatutaria aprobada por el Parlamento catalán se refería a una distribución de ingresos de acuerdo “con los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en las normas con rango de ley a las que se refiere el artículo 111” remitiéndose de esta manera al marco estatal delimitador que se definía en la propuesta para el ejercicio por la Generalidad de las competencias atribuidas de forma compartida. Sin duda la modificación que sufrió el art. 111 influyó en el cambio de redacción del apartado 2 del art. 219 que introduce una considerable ampliación de los criterios estatales que deben ser respetados en la distribución de los recursos por la Generalidad: cualesquiera de los “establecidos por la legislación del Estado en la materia”.

De este modo, no resulta admisible tachar la actuación de la Generalidad prevista en el art. 219.2 EAC 2006 de irrespetuosa con la autonomía municipal por disponer, como dice la demanda, “el destino de fondos que no le son propios y que van destinados a entidades que tiene (sic) una autonomía garantizada por la Constitución”, no existe esa disposición plena por la Generalidad de los ingresos de los gobiernos locales, aquélla se limita a percibirlos y a efectuar una distribución entre los entes locales de su territorio respetando los criterios de distribución fijados por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde.

En todo caso, no basta para razonar la inconstitucionalidad de un precepto, limitarse a criticar la técnica legislativa empleada, tachando de verdadera “cláusula de estilo” o de mero cumplimiento formal las expresiones que en el mismo se incluyen y que persiguen, como ocurre en este supuesto, que la asunción de la concreta competencia estatutaria tenga lugar dentro del marco constitucional.

La demanda dirige también su impugnación contra el apartado 4 del art. 219 –y así lo relaciona en el suplico de este recurso de inconstitucionalidad–, pero no aporta, sin embargo, argumento alguno para fundamentarla.

El apartado de que se trata se limita a marcar dos pautas –la atención a la capacidad fiscal y a las necesidades de gasto de los gobiernos locales y la garantía de su suficiencia financiera– que la



Generalidad deberá atender a la hora de distribuir los ingresos de los gobiernos locales, tanto los que consistan en subvenciones incondicionadas como en participaciones en tributos, ya estatales o ya autonómicos; la observancia de tales pautas no sólo se predica por la misma LOFCA (art. 2.2) sino que además debe estimarse que forma parte de la tutela financiera que a la Comunidad Autónoma de Cataluña reconoce hoy el art. 218.5 EAC 2006 y que persigue repartir tales ingresos atendiendo a las peculiaridades específicas de los Entes locales de su territorio.

Ahora bien, en ningún caso, la atención a tales pautas en la distribución de estos recursos supone desconocer, cuando así proceda, el respeto debido a los criterios de reparto estatales o bien la aplicación de los correspondientes criterios autonómicos.

De esta forma, el apartado 4 impugnado contribuye sin duda a velar por el equilibrio territorial de la Comunidad Autónoma catalana y por la realización interna del principio de solidaridad así como por el efectivo cumplimiento del principio de suficiencia de recursos de las haciendas locales.

En todo caso, la plena conformidad de este art. 219.4 del EAC 2006 con el orden constitucional de competencias resulta de lo señalado por este Tribunal en el FJ 3º B de la STC 331/1993 con ocasión de enjuiciar la constitucionalidad del Fondo de Cooperación Local creado por la Comunidad Autónoma catalana y que hoy recoge el art. 219.1 EAC 2006: “Junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 214/1989, fundamento jurídico 29). Y en el aspecto concreto que ahora nos interesa, Cataluña no sólo tiene competencia exclusiva en materia de régimen local (sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE), sino que al igual que el resto de las Comunidades Autónomas está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.2 LOFCA). En tal sentido resulta indiscutible su competencia para crear un Fondo de Cooperación Local, integrado por las participaciones de los Entes locales en ingresos del Estado y de la Generalidad, que repartirá atendiendo a las peculiaridades específicas de los Entes locales de su territorio, en el ejercicio de la tutela financiera que sobre los mismos le corresponde en virtud de lo establecido en el art. 48.1 de su Estatuto de



Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que la distribución haya de hacerla respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios que la propia Comunidad Autónoma establezca cuando se trate de participación en ingresos propios”.

En contra de lo que afirma la demanda, no todo el contenido del TRHL tiene carácter básico. Ya quedó expuesta la delimitación de competencias estatales que la STC 233/1999 llevó a cabo al enjuiciar la constitucionalidad del art. 1.1 LHHL en el que se invocaban los títulos competenciales a cuyo amparo se dictó la Ley, afirmando precisamente en cuanto a los preceptos aquí impugnados que se trataba de un supuesto en que ha de prevalecer la competencia estatal de “Hacienda General” (art. 149.1.14 CE), porque la regulación de los tributos propios y de las participaciones de las Entidades locales en los tributos del Estado tiene por objeto la coordinación entre las Haciendas Estatal y Local, y la efectiva salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales, garantizada por el art. 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de nuestra Carta Magna.

La doctrina contenida en la STC 96/1990 que los recurrentes citan en apoyo de la infracción que denuncian del art. 149.1.14 y 18 CE por el art. 219.2 EAC 2006 resulta, como hemos expuesto, acorde con la literalidad de este precepto estatutario en tanto la actuación de la Generalidad se limita a percibir y a distribuir los ingresos de los gobiernos locales, fijándose por el Estado los correspondientes criterios de distribución, cuyo respeto proclama el Estatuto como pauta de actuación a la hora de llevar a cabo la correspondiente distribución.

En definitiva, ni se vulnera la competencia estatal sobre Hacienda General del art. 149.1.14 CE en cuanto los preceptos del TRHL dictados en ejercicio de la misma son respetados por las previsiones estatutarias impugnadas que resultan absolutamente conformes con la jurisprudencia recaída al respecto ni tampoco se vulnera la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del art. 149.1.18 CE, vulneración que, además de no fundamentarse por





los recurrentes, no alcanza a comprender esta representación en qué medida pudiera haberse producido si los artículos impugnados no afectan en modo alguno a los preceptos estatales básicos contenidos en el TRHL dictados en ejercicio de esta última competencia estatal.

Finalmente, remite el escrito de recurso a lo argumentado en el mismo contra el art. 5 del EAC 2006 para con ello fundamentar la inconstitucionalidad que denuncia del último inciso del apartado 2 del art. 219, en cuanto considera que éste constituye una de las concretas proyecciones de aquél.

El razonamiento que ofrecen los recurrentes no concuerda en absoluto con lo que dispone ese último inciso: nada puede objetarse al hecho de que el Parlamento catalán trate de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña al llevar a cabo la distribución de los recursos tributarios, la pretensión que aquí se recoge y por la que se trata de conseguir que los criterios de distribución de los ingresos locales sean fijados por el Estado con cierto grado de flexibilidad en orden a permitir al Parlamento catalán esa incidencia en la distribución de tales recursos tiene mero carácter orientador.

Interesa finalmente destacar cómo la actual redacción de este último inciso limita a las subvenciones incondicionadas y a la atención a la singularidad del sistema institucional de Cataluña la pretensión de permisividad de los criterios de distribución estatales, frente a la amplia e ineludible exigencia de respeto que venía a imponer el art. 223.2 del proyecto de reforma aprobado por el Parlamento catalán, cuando expresaba que “en todo caso, deben respetar los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos”.

## **UNDÉCIMA. TÍTULO VII. DE LA REFORMA DEL ESTATUTO ARTÍCULOS 222-1-B Y 223-1-D**

La impugnación de algunos de los preceptos contenidos en este título afecta a dos concretos extremos del procedimiento para la reforma del Estatuto: por un lado por la expresión “ratificación”



utilizada en los arts. 222.1.b) y 223.1.d) del texto impugnado para designar la intervención de las Cortes Generales, y donde los demandantes juzgan que en su lugar debió emplearse la expresión “aprobación”. Por otro lado, objetan que la convocatoria de referéndum pueda atribuirse a la Generalidad en los términos previstos en los arts. 222.1.d) y 223.1.j.

Aunque la demanda de inconstitucionalidad trata con separación cada uno de los cuatro apartados referidos, esta parte lo hará agrupando las cuestiones en razón a la materia impugnada, que como hemos dicho, se refieren por un lado a la intervención de las Cortes y por otro a la convocatoria de referéndum.

De manera general se ha de recordar, como hace la propia demanda, que es la propia Constitución la que en sus artículos 147.3 y 152.2 la que se remite a los propios Estatutos para la regulación de su procedimiento legislativo de reforma. Esto no excluye que se intente entroncar la materia con otros preceptos constitucionales. Sin embargo, no debe olvidarse que han sido, precisamente los Estatutos los llamados por la Constitución para desempeñar esta función regulatoria.

### **Sobre la intervención de las Cortes Generales:**

El art. 222 del EAC 2006 que lleva por rúbrica: “La reforma de los Títulos que no afecten a las relaciones con el Estado” tiene como antecedente el art. 57 del Estatuto 1979. Este último precepto articulaba un procedimiento más sencillo de modificación estatutaria cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Generalidad y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. En tal caso, regía una especie de silencio positivo: si las Cortes Generales “no se declarasen afectadas por la reforma”, se abría el trámite siguiente de la consulta popular.

En el nuevo Estatuto el procedimiento es idéntico; la única diferencia apreciable respecto del anterior texto estriba en que las materias cuya reforma puede ser abordada por el cauce de este art. 222 del Estatuto quedan más exactamente definidas por la remisión a una parte del articulado del



propio Estatuto (Títulos I y II), en lugar de la fórmula más abierta y también más imprecisa que contenía el anterior Estatuto. Se atiende a la individualización de los preceptos por su colocación dentro del texto, en lugar de por materias.

Desde el punto de vista del procedimiento no se encuentra diferencia alguna: si las Cortes en el trámite de consulta a las mismas se declaran afectadas por la reforma, se pasa al procedimiento establecido en el art. 223 del EAC 2006, que es la norma cuya comparación con el artículo precedente motiva la objeción de constitucionalidad propuesta en la demanda. La comparación no puede presentarse como exponente de una reducción de las funciones de las Cortes Generales en el caso del art. 222.1.b) ya que depende de estas exclusivamente –mediante la fórmula literal del anterior estatuto de declararse afectadas por la reforma– que la tramitación siga a partir de dicha declaración por el cauce del art. 223 EAC 2006.

Por tal razón, la objeción que se hace a los dos preceptos por el empleo de la expresión “ratificación” en lugar de “aprobación” queda reducida a una cuestión semántica, en cuanto en todo caso es imprescindible para la aprobación de una reforma estatutaria la intervención decisoria de las Cortes Generales. La equivalencia entre estas expresiones resulta del propio EAC 2006 (art. 223.2) e incluso de la propia Constitución, quien en su art.151.4 se refería para la aprobación de los Estatutos de Autonomía a un “voto de ratificación” por los plenos de ambas Cámaras. Pensemos, que la aprobación de una reforma estatutaria está integrada realmente por varias “aprobaciones”: la del Parlamento Autonómico, la de las Cortes Generales y la del veredicto popular. Para evitar la triple repetición de una misma palabra el texto emplea expresiones distintas: “voto favorable” (del Parlamento Catalán); “ratificación” (de las Cortes Generales) y “referéndum positivo” (para designar la aprobación por la mayoría de los electores). En cualquier caso, la ratificación de las Cortes no representa otra cosa que la indicación de la inexcusabilidad del propio trámite que implica de la misma manera la posibilidad de su desaprobación, o, dicho en la terminología del EAC 2006 su no ratificación.

Esta misma objeción al art. 222.1.b), basada inicialmente en la comparación de este precepto con el art. 223.1.d) termina por extenderse a este segundo precepto, aunque se diga que en este caso los efectos sean menos perjudiciales o menos perversos. De manera general no nos parece válida una argumentación que impute como defectuosa consecuencia de la aprobación de un texto el que tras la aprobación se sustraiga a las posibilidades de rectificación o de negociación por parte de quien ya lo ha aprobado. El mismo defecto podría referirse a cualquier expresión positiva de la voluntad ya sea en la aprobación de textos legales, ya sea en el marco general de los negocios jurídicos.

Por otra parte, tampoco parece aceptable afirmar que el procedimiento diseñado por el Estatuto implique una merma de las facultades de examen y control de las Cortes Generales, o del debido estudio por sus miembros. Téngase en cuenta que el art. 223.1.d) remite el régimen del voto de ratificación a lo que dispongan los reglamentos parlamentarios respectivos. En una palabra: las Cortes Generales tienen la facultad tanto de aprobar o desaprobar las reformas estatutarias que se propongan, como de regular el trámite a través del cual hayan de tomarse estas decisiones.

### **Sobre la convocatoria de referéndum:**

Las objeciones en este punto afectan igualmente a los dos preceptos estatutarios integrantes del Título VII EAC 2006. También en este extremo se parte de una comparación entre los textos de los dos preceptos que lo integran, acentuándose las objeciones al art. 222.1.d) al hacer depender la convocatoria de referéndum exclusivamente de la Generalidad de Cataluña, sin la mediación de la convocatoria estatal. Al segundo de los preceptos se le reprocha “maquillar” esa inconstitucionalidad al disponer (art. 223.1.j) que la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que el Estado convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b).

Nos limitaremos a recordar que el texto del anterior Estatuto, en su art. 57.3 contenía la misma redacción que el texto impugnado. Parece algo obvio que cumplida la tramitación de una reforma estatutaria, en su fase, digamos, “estatal” mediante un acto de aprobación se entienda implícita la



autorización para la convocatoria de referéndum. No se argumenta por los recurrentes, ni se alcanza tampoco a comprender en qué podría fundarse una intervención del Gobierno en la que fuera reconocible un contenido propio y acaso divergente de lo acordado por las Cortes Generales aprobando un texto legal, tan sólo pendiente del referéndum.

En su virtud, al Tribunal

**SUPLICA** que, con admisión de este escrito, tenga al Abogado del Estado por personado y parte en nombre del Gobierno de la Nación y por hechas las precedentes alegaciones; y previos los trámites legales, dicte en su día sentencia totalmente DESESTIMATORIA del recurso.

Es justicia.

Madrid, a 2 de noviembre de 2006.

LOS ABOGADOS DEL ESTADO