

EDJ 2010/121768

Tribunal Constitucional Pleno, S 28-6-2010, nº 31/2010, BOE 172/2010, de 16 de julio de 2010, rec. 8045/2006

Pte: Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge

Tema novedoso o poco frecuente

Resumen

El TC acuerda la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la LO 6/2006, de 19 julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Alto Tribunal, por un lado, no declara inconstitucionales las referencias a “Cataluña como nación” ni “a la realidad nacional de Cataluña” que figuran en el Preámbulo, estimando que carecen de eficacia jurídica y aludiendo a la indisoluble unidad de España. Por otro, declara la inconstitucionalidad de catorce artículos, entre otros, el que establece el catalán como lengua “preferente” de la Administración y los medios de comunicación público, los referidos al Poder Judicial y los que ampliaban las competencias fiscales de Catalunya. Formulan votos particulares los Magistrados D. Vicente Conde Martín de Hijas, D. Javier Delgado Barrio, D. Eugeni Gay Montalvo, D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. Ramón Rodríguez Arribas.

NORMATIVA ESTUDIADA

LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
art.5 , art.6.1 , art.6.2 , art.8.1 , art.33.5 , art.34 , art.35.2 , art.50.5 , art.76.4 , art.78.1 , art.90.3 , art.90.4 , art.95.2 , art.95.5 , art.95.6 , art.97 , art.98.2.a , art.98.2.b , art.98.2.c , art.98.2.d , art.98.2.e , art.98.3 , art.99.1 , art.100.1 , art.101.1 , art.101.2 , art.110 , art.111 , art.112 , art.120.2 , art.122 , art.126.2 , art.127.3 , art.129 , art.138 , art.174 , art.180 , art.183.1 , art.206.3 , art.206.5 , art.210.1.a , art.210.1.b , art.210.1.d , art.210.2.a , art.210.2.b , art.210.2.d , art.218.2 , art.222.1.d , art.223.1.i , dad.3.1 , dad.8 , dad.9 , dad.10

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	5
FUNDAMENTOS DE DERECHO	23
FALLO	107
VOTO PARTICULAR	107

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

COMPETENCIAS

EXCLUSIVAS

Del Estado

De la Comunidad Autónoma

Cataluña

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

LENGUAS OFICIALES

Lenguas españolas

Catalán

Principio de igualdad

En los medios de comunicación

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Acto impugnado

Estatutos de Autonomía

Sentencia

Estimatoria

Alcance

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

Organización, funcionamiento y potestad reglamentaria de los Entes Locales

Régimen local

Competencias legislativas del Estado y de las CCAA sobre el régimen local

Relaciones interadministrativas

Colaboración, coordinación y cooperación entre las Administraciones del Estado, autonómicas y locales

Consortios

Convenios de colaboración

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Grupo político, Norma autonómica; Desfavorable a: Grupo político, Norma autonómica

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Anula art.6.1, art.76.4, art.97, art.98.2.a, art.98.2.b, art.98.2.c, art.98.2.d, art.98.2.e, art.98.3, art.100.1 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto" art.111 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "con carácter exclusivo" art.78.1 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "los principios, reglas y estándares mínimos fijados en" art.126.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan" art.120.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "o al Consejo de Justicia de Cataluña" art.101.1, art.101.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y" art.99.1 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e" art.218.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula el inciso "siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar" art.206.3 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Anula los incisos "y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña" art.95.5, art.95.6 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 10 art.5 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 111 art.174 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 113 art.180 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 115 art.183.1 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 12 art.8.1 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 134 art.206.5 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 135 art.210.1.a, art.210.1.b, art.210.1.d, art.210.2.a, art.210.2.b, art.210.2.d de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 137 dad.8, dad.9, dad.10 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 138 dad.3.1 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 14 art.6.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 147 art.222.1.d, art.223.1.i de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 21 art.33.5 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 22 art.34 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 23 art.50.5 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 24 art.35.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 40 art.90.3, art.90.4 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 44 art.95.2 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 59 art.110 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 61 art.112 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 69 art.122 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 73 art.127.3 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 76 art.129 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Declara la constitucionalidad, siempre que se interprete de acuerdo con el FJ 83 art.138 de LO 6/2006 de 19 julio 2006. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 8 septiembre 2010 (J2010/176941)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 8 septiembre 2010 (J2010/176942)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 9 septiembre 2010 (J2010/176943)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 29 septiembre 2010 (J2010/196156)

Citada en el mismo sentido por ATSJ Cataluña de 26 julio 2010 (J2010/201423)

Citada en el mismo sentido por ATSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 octubre 2010 (J2010/219617)

Citada en el mismo sentido por ATSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 octubre 2010 (J2010/226309)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 9 diciembre 2010 (J2010/265271)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 diciembre 2010 (J2010/265274)

Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 14 febrero 2011 (J2011/10215)

Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 14 febrero 2011 (J2011/10221)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 abril 2011 (J2011/103946)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 16 marzo 2011 (J2011/10555)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 22 junio 2011 (J2011/110298)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 junio 2011 (J2011/120761)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 17 marzo 2011 (J2011/12693)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 junio 2011 (J2011/131296)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 22 junio 2011 (J2011/136375)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 julio 2011 (J2011/140310)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 20 julio 2011 (J2011/143744)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 julio 2011 (J2011/155509)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 julio 2011 (J2011/172785)

Citada en el mismo sentido sobre PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD - DE ACCIONES PERSONALES - Acciones con término especial en general por STSJ Cataluña de 26 mayo 2011 (J2011/173675)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - Del Estado - Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo por STS Sala 3ª de 17 mayo 2011 (J2011/174278)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Social de 4 julio 2011 (J2011/190783)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 julio 2011 (J2011/195972)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 julio 2011 (J2011/195977)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 marzo 2011 (J2011/19864)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 13 septiembre 2011 (J2011/208390)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 14 septiembre 2011 (J2011/223186)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 10 octubre 2011 (J2011/225149)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 noviembre 2011 (J2011/249361)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 octubre 2011 (J2011/252818)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 19 octubre 2011 (J2011/252820)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 19 octubre 2011 (J2011/252822)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña de 12 septiembre 2011 (J2011/261551)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Social de 28 septiembre 2011 (J2011/265154)
Citada en el mismo sentido sobre COMUNIDADES AUTÓNOMAS - NORMATIVA - Estatutos de autonomía por STSJ Cataluña de 18 julio 2011 (J2011/266883)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 8 noviembre 2011 (J2011/279301)
Citada en el mismo sentido por ATSJ Cataluña de 20 octubre 2011 (J2011/279623)
Citada en el mismo sentido sobre COMUNIDADES AUTÓNOMAS - LENGUAS OFICIALES - En el ámbito de la enseñanza - Normalización lingüística por STSJ Baleares Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 noviembre 2011 (J2011/288470)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL - Suficiencia financiera por STC Pleno de 23 noviembre 2011 (J2011/289862)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 23 noviembre 2011 (J2011/289864)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 23 noviembre 2011 (J2011/289870)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 23 noviembre 2011 (J2011/289871)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 diciembre 2011 (J2011/292030)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 noviembre 2011 (J2011/298350)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 13 diciembre 2011 (J2011/304714)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 13 diciembre 2011 (J2011/304731)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 14 diciembre 2011 (J2011/304741)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 diciembre 2011 (J2011/304742)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 noviembre 2011 (J2011/310759)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 noviembre 2011 (J2011/321897)
Citada en el mismo sentido por ATSJ Cataluña de 19 diciembre 2011 (J2011/325926)
Citada en el mismo sentido por ATSJ Cataluña de 5 diciembre 2011 (J2011/329453)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 22 marzo 2011 (J2011/34825)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 diciembre 2011 (J2011/350224)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 diciembre 2011 (J2011/350243)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 octubre 2011 (J2011/350885)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 diciembre 2011 (J2011/352140)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 diciembre 2011 (J2011/352188)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 diciembre 2011 (J2011/352189)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 noviembre 2011 (J2011/352197)
Citada en el mismo sentido por SJdo. Mercantil de 18 enero 2011 (J2011/6203)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 enero 2011 (J2011/6754)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 10 mayo 2011 (J2011/71648)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 mayo 2011 (J2011/79245)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 10 mayo 2011 (J2011/79261)
Citada en el mismo sentido por STC Sala 2ª de 16 mayo 2011 (J2011/96097)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 9 mayo 2011 (J2011/99944)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 mayo 2012 (J2012/102198)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 24 mayo 2012 (J2012/114753)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 31 enero 2012 (J2012/12172)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 junio 2012 (J2012/127253)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 junio 2012 (J2012/127437)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 19 junio 2012 (J2012/138005)
Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 2 julio 2012 (J2012/167213)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 julio 2012 (J2012/169639)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 julio 2012 (J2012/169644)
Citada en el mismo sentido sobre EDUCACIÓN - ENSEÑANZAS - Educación secundaria por ATSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 marzo 2012 (J2012/25184)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 febrero 2012 (J2012/25986)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 1 marzo 2012 (J2012/42047)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - TÍTULOS COMPETENCIALES - Juegos de azar por STC Pleno de 15 marzo 2012 (J2012/50632)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 marzo 2012 (J2012/50633)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 marzo 2012 (J2012/50642)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 marzo 2012 (J2012/50643)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 marzo 2012 (J2012/60145)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 abril 2012 (J2012/64487)

Citada en el mismo sentido sobre PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO - SUJETOS - Legitimación activa - Interés directo o legítimo - En general por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 febrero 2012 (J2012/74921)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 marzo 2012 (J2012/76672)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - EXCLUSIVAS - Del Estado por STC Pleno de 18 enero 2012 (J2012/8461)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 abril 2012 (J2012/93697)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 23 mayo 2012 (J2012/94525)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 8 mayo 2012 (J2012/98382)

Citada en el mismo sentido por STC Sala 2ª de 7 mayo 2012 (J2012/98439)

Bibliografía

Citada en "Crónica de la Jurisprudencia. Sala 3ª del Tribunal Supremo. 2010-2011"

Citada en "Telecomunicaciones y competencias urbanísticas municipales. Foro abierto"

ANTECEDENTES DE HECHO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El 5 de febrero de 2007 el Pleno dictó Auto núm. 26/2007 acordando estimar la recusación formulada, por apreciar la concurrencia de la causa 13 del art. 219 LOPJ. Formularon Votos particulares concurrentes los Magistrados Sr. Conde Martín de Hijas y Sr. Rodríguez-

Zapata Pérez y Votos particulares discrepantes la Sra. Presidenta y los Magistrados Sra. Pérez Vera, Sr. Gay Montalvo, Sr. Sala Sánchez y Sr. Aragón Reyes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A) Consideraciones generales

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

A este respecto se alega que por más que los Estatutos de autonomía se aprueben mediante ley orgánica, dada la especificidad de su ámbito material propio (art. 147.2 CE) no pueden cumplir la función reservada a otras leyes orgánicas (por ejemplo, en los arts. 92.3, 107, 116 ó 122 CE), en particular a las del art. 150.2 CE. Tampoco son intercambiables con otras leyes ordinarias del Estado, pues

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El problema de qué puede contenerse lícitamente en un Estatuto de Autonomía queda ligado -según entiende el representante del Gobierno- con su especial rigidez o fuerza pasiva, planteando la tesis de que la garantía de la rigidez estatutaria sólo la otorga la Constitución respecto de las materias del art. 147.2 CE y las demás mencionadas en el propio texto constitucional o aquéllas razonablemente relacionadas con las anteriores. No obstante, ningún precepto del Estatuto desbordaría el contenido natural de un Estatuto de Autonomía, y, aunque este Tribunal apreciara la existencia de dicha extralimitación, la consecuencia jurídica no sería la nulidad del precepto, sino que éste sólo gozaría de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica (si se tratara de materias reservadas a ésta) o de la ley

ordinaria (en los demás supuestos). En todo caso, la privación de la rigidez específica a un precepto estatutario sólo podría realizarse a través de un pronunciamiento del propio Estatuto o de una Sentencia constitucional, criterio que viene apoyado por lo establecido en la disposición adicional séptima del Estatuto recurrido, tributaria de la disposición adicional sexta, apartado 2, del Estatuto de 1979 (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 10).

A continuación, el Abogado del Estado invoca como respaldo de su tesis la doctrina constitucional, con cita de la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21, en la que se formularían tres afirmaciones capitales sobre la inclusión en una ley orgánica de materias conexas ajenas a las que le están reservadas:

a) La regulación de las materias conexas, lege silente, queda revestida de la fuerza pasiva de las leyes orgánicas y para su modificación o derogación ha de aplicarse el art. 81.2 CE.

b) La propia ley orgánica puede excluir la aplicabilidad del citado precepto respecto de las materias conexas, de forma que pueda modificarse o derogarse por ley ordinaria.

c) Cabe que el Tribunal Constitucional, en Sentencia, prive de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica a la materias ajenas a su reserva incluidas en su regulación. Más específicamente, en cuanto al contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos, se cita, como pronunciamiento más interesante, la STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 B, en la que se contiene un obiter dictum que, no obstante, permite afirmar que el Tribunal aceptó que el Estatuto regule materias ajenas a aquellas que le reserva la Constitución estrictamente, y que, en principio, la rigidez estatutaria cubre las materias ajenas a la reserva, sin perjuicio de que el propio Estatuto pueda privarles de tal rigidez o pueda hacerlo el Tribunal Constitucional. De este modo, acaso se superarían las dificultades que, en relación con la “no intercambiabilidad” del Estatuto con otras leyes orgánicas u ordinarias, expone el recurso, y se evitaría la declaración de nulidad por inconstitucionalidad, buscando una interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución para dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno, de acuerdo con lo que se decía en la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5.

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

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

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

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

La demanda no podría ocultar una preconcepción manifiestamente contraria a este planteamiento, que ya se expresó a lo largo de los debates parlamentarios de elaboración del nuevo Estatuto y que ignora el hecho de que en la STC 76/1983, de 5 de agosto, se ha declarado que las Comunidades Autónomas pueden ser desiguales en lo que respecta “a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto”, haciendo hincapié en que “el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran” (FJ 2.a)). Haciendo caso omiso de esta doctrina,

la demanda se prolongaría en vanos esfuerzos argumentales para intentar demostrar que el Estatuto ha incorporado la regulación de algunas materias que exceden de su objeto característico.

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

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

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

El Ejecutivo coincide con los recurrentes en que los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas ni invadir las reservas materiales que la Constitución ha expresado con carácter absoluto a favor de algunas de ellas. Pero discrepa frontalmente en la imputación que de estos defectos se hace al Estatuto impugnado. En realidad, desde su función de norma institucional básica de la Comunidad, resultaría imprescindible incluir en ella determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas, manteniéndose estas previsiones estatutarias en la vertiente externa de aquellas reservas constitucionales específicas a favor de otras leyes orgánicas y limitándose a la pura recepción enunciativa de la institución o regulación constitucionalmente previstas, con expreso reenvío a la ley orgánica específica.

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

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

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

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

Además -continúa el escrito de alegaciones-, no debería confundirse al legislador estatuyente con el estatutario. El Estatuto de Autonomía no es sólo ley catalana, al haber sido aprobada por el Estado, con lo que ha sido el propio legislador estatal quien, disponiendo

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

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

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

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

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

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

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

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

se reforzaría al extremo de poder calificar a sus Estatutos como “pactados”, en contraposición con los aprobados por el procedimiento establecido en el art. 143 CE.

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

En síntesis, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional habrían venido a predicar los siguientes criterios definidores de los Estatutos de Autonomía:

a) En la medida en que representan un complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la distribución territorial del poder, se integran en el llamado bloque de constitucionalidad. Por ello, sin perjuicio de su subordinación a la Constitución (único criterio para enjuiciar su validez, STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4), son canon o parámetro para valorar la constitucionalidad de las normas estatales y autonómicas, de tal modo que cualquier infracción de la norma estatutaria lo es también de la Constitución (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4).

b) Son instrumentos normativos de carácter paccionado, ya que tanto su aprobación como su reforma exigen la concurrencia o concordancia de dos voluntades, estatal y autonómica.

c) Gozan, asimismo, de una especial fuerza “pasiva” o resistencia, pues sólo pueden ser reformados según el procedimiento que los propios Estatutos diseñan (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4). Concretamente, el Estatuto de Cataluña, tanto el de 1979 como el de 2006, ostentan una excepcional rigidez, pues se exigen mayorías muy cualificadas en el Parlamento autonómico, amén de la establecida por el art. 81.1 CE para las leyes orgánicas.

d) Consecuentemente, una vez aprobado y promulgado el Estatuto es indisponible tanto para el legislador estatal como para el autonómico, siendo inmune a cualquier modificación realizada por ley orgánica u ordinaria. No obstante, esta indisponibilidad se modula en algunos aspectos por la Constitución o los propios Estatutos (disposición adicional sexta, apartado segundo, del Estatuto de 1979; disposición adicional séptima del Estatuto ahora impugnado, así como aquellos preceptos que incorporan reenvíos o proposiciones diferidas o condicionadas a la legislación estatal). Esta especial inmunidad conlleva que el Estatuto no pueda regular cualquier tipo de materia, sino sólo aquéllas que sirven a su función constitucionalmente definida, si bien una vez promulgado el Estatuto, todo su contenido queda igualmente afectado por la reseñada congelación, con las excepciones indicadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde otra perspectiva, este Tribunal -continúa el escrito de alegaciones- ha declarado que la reserva constitucional a favor de una ley orgánica no es incondicionada, sino que, antes bien, está limitada por los principios y preceptos constitucionales, y, entre ellos, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; no es, por tanto, la reserva una norma atributiva de competencias materiales al Estado, de modo que no altera el régimen competencial que se deduce del título VIII de la

Constitución (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 3). Esta argumentación descansa sobre la especial rigidez de los Estatutos, su carácter materialmente constitucional y paccionado, y en su calidad de ley estatal. Supuesta la iniciativa autonómica, estaríamos en presencia de una autoimposición de obligaciones que el legislador estatal estatuyente puede aceptar o no, pero a las que, de hacerlo, queda constreñido sin poder liberarse de las mismas de forma unilateral. Por consiguiente, sería la regla de la autonomía funcional la que permitiría resolver estas supuestas antinomias y no la pretendida preeminencia de la legislación estatal unilateral sobre la virtualidad y eficacia del Estatuto, ni la sugerencia de que las disposiciones adicionales estatutarias ordenen a los poderes autonómicos promover la reforma de determinadas leyes orgánicas, pues ambas propuestas olvidarían que el Estatuto de Autonomía es también legislación estatal.

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

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

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

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

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

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

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

Cuando el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpora algunos preceptos que inciden en materias reservadas por la Constitución a su regulación en ley orgánica, es preciso admitir, en opinión del Parlamento, que en su aprobación se han cumplido las exigencias formales de la ley orgánica, es decir, institución competente y quórum de aprobación. Tales disposiciones serían normas específicas para Cataluña que deberán ser recogidas posteriormente en la ley orgánica estatal correspondiente, pues con su aprobación el legislador orgánico se vincularía a regular la materia concreta según una solución legislativa específica. Todo ello sin perjuicio del principio de que los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio, pues en esta materia, a partir de los enunciados constitucionales, podría diferenciarse entre un ámbito de reserva absoluta y otro de reserva relativa.

En su virtud, el legislador estatal, al aprobar el Estatuto de Autonomía de Cataluña, habría ejercido una opción posible y respetuosa con la integridad de las reservas constitucionales a leyes orgánicas específicas. En tal sentido, el escrito de alegaciones recuerda que cuando el Tribunal Constitucional se ha hallado ante una supuesta antinomia entre un precepto estatutario y otro de una ley que ha considerado amparado por una remisión constitucional, nunca ha declarado la inconstitucionalidad del Estatuto, optando, en un conflicto entre un Estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial, por una interpretación conjunta, señalando que dichas normas no se excluyen, sino que se complementan (STC 56/1990, de 29 de marzo).

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

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

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

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

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

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

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

de esta acción exterior respetando el límite del citado precepto, del mismo modo que los artículos relativos a las relaciones de Cataluña con la Unión Europea respetarían el art. 93 CE.

En relación con la supuesta autoatribución de la competencia de la competencia, se alega de contrario que el Estatuto no impone un régimen general ni una interpretación determinada de la Constitución a las demás Comunidades Autónomas; su opción por una sistemática concreta no implicaría dar a las disposiciones estatutarias una dimensión de interpretación general y abstracta de la Constitución, ni condicionaría otras posibles opciones de desarrollo estatutario en otras Comunidades Autónomas.

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

B) Impugnaciones del articulado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los conceptos de “ciudadanía” y “ciudadano” tampoco tendrían cabida por referencia a Cataluña y los catalanes, y con su inclusión en el preámbulo se reflejaría, a juicio de los recurrentes, la pretensión de que exista un residuo de soberanía en Cataluña, que se ejercita, precisamente, al aprobar el Estatuto. Nuestras Constituciones, desde la de Cádiz, atribuyen la soberanía a la nación, formada por la

agrupación de ciudadanos, siendo éste un concepto constitucional con una significación jurídica específica, distinta de la de “persona”, también utilizado por la Constitución y el Estatuto. El ciudadano es el titular de la soberanía y no hay, por tanto, ciudadanos de Cataluña como algo diferente de los ciudadanos de España. Habrá personas o “ciudadanos a secas”, residentes en Cataluña.

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

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

El Abogado del Estado rechaza los argumentos esgrimidos en el recurso en pro de la impugnabilidad de los preámbulos, aduciendo, en primer lugar, que la propia redacción del art. 88 CE pone de relieve que la exposición de motivos y otros antecedentes acompañan al proyecto de ley porque, no siendo propiamente texto normativo, sirven para entenderlo y justificarlo, sin que tal función confiera naturaleza normativa a ninguno de ellos ni los haga impugnables ante este Tribunal. Tampoco sería relevante el hecho de que las exposiciones de motivos puedan ser enmendadas, posibilidad que puede ser necesaria o conveniente tanto para ajustar el preámbulo a las variaciones del articulado como para mejorar su eficacia explicativa y justificativa, pero de ello no se seguiría que el texto goce de valor normativo, pues también son susceptibles de enmienda las proposiciones no de ley (art. 194.2 RCD) y no es sostenible que ello las convierta en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad. De la misma forma, el preámbulo no puede subsistir sin parte dispositiva, de manera que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de ésta entraña automáticamente la irrelevancia jurídica de aquél porque ya no existe texto normativo que explicar. Finalmente, los pasajes del Preámbulo que se impugnan podrían aducirse a la hora de razonar la inconstitucionalidad de los concretos preceptos a que se refieren, pero ello no les convierte en objeto idóneo del recurso de inconstitucionalidad.

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

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

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

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

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

ese derecho sería inalienable en cuanto derecho colectivo atribuido por la Constitución, de modo que, desde el punto de vista de ésta, nada cabría reprochar a la expresión recogida en el preámbulo.

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

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

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

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

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

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

Seguidamente defiende el Ejecutivo catalán que la referencia al concepto de nación es constatación de la tramitación del proyecto y se realiza en el contexto y significado del art. 2 CE. En respuesta a los reproches de la demanda, el Gobierno de la Generalitat evoca la tramitación parlamentaria de este precepto constitucional, en la que la discusión se centró en torno al término “nacionalidades”, quedando clara su sinonimia con el de “nación”, al que se renunció en aras del necesario consenso, no por razones de fondo. Consecuentemente, el sentido del art. 2 CE no podría reducirse, como pretenden los recurrentes, a su pura consideración como trasunto de otros preceptos de las Constituciones de 1812 ó 1845, debiendo determinarse a la luz del debate constituyente habido a finales del siglo XX y del que se

infiere, a juicio del Gobierno catalán, que el constituyente quiso incluir un término de la raíz latina *natio* en referencia a las Comunidades Autónomas, y al mismo tiempo señalar la existencia de un solo Estado soberano. Considerar ahora inconstitucionales términos como *nación*, o *realidad nacional*, sería deshacer aquella voluntad constituyente para volver a una concepción regionalista que no fue la que acogió la Constitución. Por otro lado, para el Gobierno de la Generalitat, también la historia del pensamiento político español muestra un uso conceptual plural de la palabra *nación*, que difiere del postulado en el recurso.

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

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

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

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

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

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

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

El escrito de alegaciones alude también a opiniones doctrinales que insisten en que la denominación de “*nación*” como realidad histórica, cultural o sociológica no implica reconocer a un conjunto como sujeto de soberanía, así como en el dato de que la jurisprudencia constitucional apenas ha necesitado aludir a la Nación española y nunca como argumento determinante de las decisiones de este Tribunal. Conforme al art. 1.2 CE, no hay otro sujeto accionante de la soberanía, calificada de nacional en el mismo, que el pueblo español en su conjunto, insusceptible de división. La Constitución española recogería las tres formas de entender el término *nación*: jurídica, como

sujeto de soberanía, esto es, sujeto al que le son imputables los actos constitutivos del Ordenamiento; política, como ente poblacional, sujeto abstracto que, en su carácter de comunidad política que abarca todo el territorio estatal, subyace al anterior soberano; y socio-cultural, como conjunto de personas unidas por el sentimiento de pertenencia a la misma unidad jurídica y política. Si la constitución de una nación se realiza en el texto impugnado de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, ello comportaría la imposibilidad ontológica de que pueda entenderse la “nación” a la que se refiere el Estatuto como contraria a las acepciones, jurídica o política, recogidas en la Constitución.

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

Sobre la constitucionalidad de los arts. 2.4, 7 y 8, la representación del Parlamento alega que en ningún momento el Estatuto dice que Cataluña sea una nación soberana, ni con soberanía plena, sino con soberanía limitada o compartida, pues su art. 1 es diáfano y contundente al reconocer a la Constitución como fuente de legitimidad de la que emanan todos los poderes del Estado y por ende los de la Generalitat. El Estatuto propondría una lectura integradora, solidaria y no excluyente: España, nación plurinacional o nación de naciones, aceptando que el soberano es el Estado, no la nación. El término “nación” tendría en nuestro Derecho Constitucional un sentido pleno cuando el término se atribuye a una nación con soberanía plena y originaria: España. Junto a él tendría también un sentido lato y extenso, que puede predicarse de las nacionalidades que así lo consignan en su Estatuto, en cuyo caso su autonomía política es limitada y derivada de la anterior.

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

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

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

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

El derecho histórico es, para el Parlamento de Cataluña, la pervivencia de un sentido del Derecho en la historia. La tradición jurídica catalana habría sido históricamente diferente de la conformada en el resto de la península. La diferente recepción del Derecho romano y del Derecho del Sacro Imperio habrían modulado instituciones y regulaciones también diversas: el Derecho como garantía de los derechos y limitador del poder absoluto; el pacto entre los ciudadanos libres y el monarca limitado por las leyes; los pactos y los usos de la tierra; la defensa de los derechos, encomendada a síndics de la Generalitat y a proveedores y visitantes de agravios ... formarían

parte de una tradición jurídico-constitucional diferente, autónoma y con vocación de “completud” (sic). Cataluña, en el contexto de la restauración democrática de la transición, no habría alumbrado una autonomía ex novo ni a través de una preautonomía, como en otras nacionalidades y regiones, sino que habría recuperado la Generalitat como institución provisional, de la misma manera que hiciera en la Segunda República, en tanto que sistema institucional complejo que incluía las instituciones parlamentarias, de gobierno, jurisdiccionales y locales o territoriales propias con una continuidad histórica clara.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) El Abogado del Estado examina la cuestión dividiendo el precepto en tres partes. La primera se refiere a los derechos históricos como fundamento del Estatuto y, a diferencia de la propuesta del Parlamento de Cataluña, en ella el autogobierno de Cataluña no sólo se fundamenta en la Constitución, aludida mediante el adverbio “también”, sino “en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana”, tal como queda reflejado en el propio Preámbulo del Estatuto. En consecuencia, el Estatuto cuenta con una legitimación normativa y otra legitimación histórico-política. Este enunciado pondría de relieve que la doble legitimación opera en planos muy diversos, aunque, a efectos jurídicos, lo decisivo es el fundamento constitucional, por lo que, interpretada de este modo, la invocación de los derechos históricos carecería de aptitud jurídica para violar algún precepto o principio constitucionales. La segunda parte del precepto declara que los repetidos derechos históricos, instituciones seculares y la tradición jurídica catalana han quedado incorporados al Estatuto, que los actualiza, de modo que el único problema constitucional relevante sería enjuiciar con referencia a preceptos particulares del nuevo texto estatutario si esta labor se ha hecho dentro de la Constitución o contra ella, teniendo en cuenta que la misma deberá realizarse necesariamente en relación con materias sobre las cuales pueda actuar la competencia autonómica.

Pero la consignación de que lo histórico y secular se actualiza por la vía establecida en el Estatuto supondría una resuelta afirmación de voluntad constitucional, ya que mediante la incorporación y actualización estatutarias se viene a potenciar el fundamento normativo (constitucional) del Estatuto y a desplazar a un plano político la invocación de los derechos históricos y las instituciones seculares. Finalmente, la cita de preceptos constitucionales sería, para el Abogado del Estado, una muestra más de voluntad constitucional, y, así, si los derechos históricos se amparan en el art. 2 CE, quiere decirse que el fundamento constitucional para su incorporación y actualización es el derecho a la autonomía que comparten todas las nacionalidades y regiones, sin olvidar que la disposición transitoria segunda de la Constitución tomó en cuenta la aspiración de autonomía expresada en plebiscito en determinados territorios peninsulares hace unos 70 años (Estatuto catalán de 15 de septiembre de 1932). Por último, entre los “otros preceptos” de la Constitución que no se identifican podrían incluirse los arts. 3.3, 46 ó 149.1.8, que implícitamente acogen hechos diferenciales lingüísticos, culturales y jurídicos. Por último, sostiene el Abogado del Estado que la posición singular de la Generalitat no equivale a un privilegio (art. 138.2 CE), aduciendo que, si la Constitución reconoce en su art. 3 la existencia de varias lenguas españolas y se refiere al patrimonio histórico cultural y artístico “de los pueblos de España”, implícitamente está admitiendo una posición singular a las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y cultura en esa lengua, y lo mismo ocurre, obviamente, con los derechos civiles propios (art. 149.1.8 CE). Y, por implicación, quedaría totalmente justificada la posición singular en lo que se refiere a la proyección de lengua, derecho y cultura propios en la esfera educativa y en el sistema institucional.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna in extenso la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público. La extensión y detalle de los argumentos aportados por las partes para la defensa de sus respectivas posiciones ha hecho necesario abandonar la estructura tradicionalmente observada en la exposición de los antecedentes de nuestras resoluciones y ordenar los distintos alegatos en función de los dos grandes apartados en los que se organiza el escrito de demanda, centrado el primero en las consideraciones generales que inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso y aplicado el segundo a la impugnación concreta de los numerosos preceptos estatutarios que aquí se recurren.

La exhaustividad con la que en los antecedentes se ha dado cuenta de las posiciones de las partes nos eximirá de volver a cada paso sobre las razones esgrimidas por cada una de ellas en relación con el juicio de constitucionalidad que les merezcan los preceptos recurridos, siendo suficiente con la indicación de los antecedentes en los que se hayan reseñado las respectivas posiciones a propósito del precepto sobre el que en cada momento hayamos de pronunciarnos. En todo caso, y para la adecuada delimitación del objeto de este procedimiento, hemos de consignar ahora que las razones esgrimidas por las partes en relación con las consideraciones generales

realizadas por los Diputados recurrentes en su escrito impugnatorio circunscriben el verdadero núcleo de la cuestión debatida a la definición de la función y el contenido propios de los Estatutos de Autonomía; su posición, en definitiva, en el sistema de fuentes establecido por la Constitución y, particularmente, su relación con la Norma fundamental y con las restantes normas del Ordenamiento.

Los recurrentes -cuyas alegaciones sobre el particular se han recogido en el antecedente 11- defienden una interpretación restrictiva de la llamada reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 CE, en la idea de que se trata de una reserva relativa:

a) Por ser de mínimos, aun cuando admite una cierta extensión material por razón de conexión.

b) Por no excluirse que pueda satisfacerse con regulaciones básicas y abiertas a determinaciones normativas autonómicas de inferior rango.

c) Por referirse a funciones normativas que en ocasiones son compartidas con las leyes del Estado. Se trataría, además, de una reserva referida a una función constitucional propia de los Estatutos, siendo así que éstos no podrían cumplir la función asignada a otras normas, sean leyes (orgánicas u ordinarias) o de rango reglamentario, esto último por razón del riesgo de petrificación que, a su juicio, implicaría el rango de la ley orgánica que formalmente les corresponde.

A juicio de los recurrentes, con la reforma del Estatuto se habría incurrido en numerosas y notables extralimitaciones de esa reserva estatutaria, destacándose como más reseñables las que supondrían la regulación de derechos individuales o la disciplina de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con las instituciones comunitarias e internacionales, ámbitos uno y otro en los que el Estatuto pretendería el ejercicio de funciones normativas típicamente constitucionales. Tampoco faltarían supuestos en los que el Estatuto incorpora regulaciones constitucionalmente reservadas, y de manera expresa, a otras normas del Estado, como sería el caso con los preceptos estatutarios que incluyen mandatos al legislador del Estado, con los que pretenden blindar las competencias autonómicas con menoscabo de la legislación básica o, también, con aquellos que sustituyen, por anticipación o remisión vinculante, la libertad dispositiva de las Cortes Generales. Por último, el Estatuto impugnado abundaría en normas meramente interpretativas, desautorizadas explícitamente por este Tribunal desde la STC 76/1983, de 5 de agosto. Para los recurrentes, la incidencia constitucional de todas estas extralimitaciones se resume en la censura de que el Estatuto de Cataluña se autoatribuye la competencia de la competencia, usurpando, mediante el ejercicio de una función primaria y por ello soberana, los cometidos y las funciones que la Constitución asigna a las leyes del Estado y a los Tribunales.

El Abogado del Estado no comparte el juicio de los recurrentes y en sus alegaciones -reseñadas en el antecedente 12-, tras insistir en la subordinación jerárquica de los Estatutos a la Constitución, defiende una interpretación más amplia del contenido materialmente accesible a los primeros, destacando las numerosas remisiones explícitas que la Constitución efectúa a los Estatutos al margen del propio art. 147.2 CE y haciendo notar que su condición de norma institucional básica los habilita para un contenido que exceda del mínimo representado por aquel precepto. Para el representante del Gobierno, la cuestión del contenido constitucionalmente posible de un Estatuto está ligada con su especial rigidez, que sólo alcanzaría a aquellas de sus partes que se atuvieran a los límites del art. 147.2 CE y de las demás remisiones constitucionales expresas, así como a las que ofrezcan una conexión razonable con las mismas, de manera que las posibles extralimitaciones no derivarían en una sanción de nulidad, sino sólo en el reconocimiento de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica o de la ordinaria, según los casos.

Técnica que, para el Abogado del Estado, permitiría acaso superar las dificultades planteadas en el recurso en relación con la “no intercambiabilidad” del Estatuto con otras leyes y evitaría la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en beneficio de una interpretación conforme capaz de dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno. Por lo demás, niega el Abogado del Estado que el Estatuto haya invadido una reserva reglamentaria que sencillamente no existe. Y tampoco comparte la idea de que el Estatuto usurpe las funciones reservadas a otras normas, una objeción que a su juicio adolece de abstracción y que sólo puede discutirse al examinar específicamente cada uno de los preceptos recurridos. Asimismo le parece gratuita la denuncia de que el Estatuto habría asumido la competencia de la competencia, pues como acto de soberanía tal competencia sólo corresponde a la Constitución y lo que aquí ha de enjuiciarse no es una reforma constitucional, sino una reforma estatutaria en el marco de la Constitución.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña sostiene, por su parte -en las alegaciones resumidas en el antecedente 13-, que la reforma impugnada parte de una concepción amplia de los Estatutos como “norma institucional básica”, incorporando la regulación de todos los elementos estructurales que sirven a ese cometido estatutario, cuya especificidad haría improcedente la traslación a este terreno de la doctrina establecida en relación con el contenido de las leyes orgánicas o de presupuestos, cuyo contenido material está previa y restrictivamente limitado. En su condición de norma institucional básica, integrada en el bloque de la constitucionalidad por razón de su naturaleza “paraconstitucional” o “subconstitucional” y siendo norma de cabecera de un ordenamiento autonómico propio y diferenciado, el criterio determinante para la definición de su posible contenido debería ser el de la conexión con las funciones que constitucionalmente le corresponden, lo que se traduciría en la posibilidad de incluir previsiones sobre la relación de las instituciones autonómicas con los ciudadanos plasmadas en el reconocimiento de derechos y con los poderes de otras Comunidades Autónomas, del Estado o de la Unión Europea.

Por último, el Parlamento de Cataluña defiende asimismo una concepción amplia de la reserva estatutaria, según se desprende de su escrito de alegaciones -del que en este punto se ha dado cuenta en el antecedente 14-, donde se argumenta que, en virtud de su triple condición de norma creadora de una Comunidad Autónoma, norma institucional básica de la misma y norma estatal, el Estatuto no puede limitarse en su contenido a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE, ni cabe decir de él que imponga unilateralmente mandatos al legislador estatal, pues es el propio Estado el que lo aprueba como ley orgánica. Su específica función constitucional y su singular procedimiento de aprobación, que hace de él una norma pactada, convierten al Estatuto en una categoría normativa singular en el sistema de fuentes, sin otro parámetro de validez que la Constitución misma y con un ámbito material que ha de corresponderse con el papel que le cumple como norma de cabecera de un ordenamiento autónomo. Tampoco acepta el Parlamento que suponga tacha alguna

de inconstitucionalidad la inclusión en el Estatuto de materias reservadas a otras leyes orgánicas o el alto grado de detalle y precisión observado en la regulación de algunas materias.

SEGUNDO.- Antes aún de pronunciarnos sobre la naturaleza, la función y el contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía es necesario dar respuesta a una primera objeción de procedibilidad denunciada por el Parlamento de Cataluña, cuya representación procesal ha sostenido que el recurso sería inadmisibile por razón del carácter preventivo que cabría advertir en muchas impugnaciones y por resultar excesivamente genéricas y carentes de fundamentación las tachas de inconstitucionalidad predicadas de algunos preceptos.

Siendo cierto que, como también ha recordado el Gobierno de la Generalitat, es constante la doctrina que insiste en que no será legítima “la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la (Constitución) y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía” (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2), y siendo también reiterada la doctrina que recuerda que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada” (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), la efectiva concurrencia de los dos defectos de planteamiento del recurso apuntados por el Parlamento catalán sólo podrá verificarse caso por caso, con ocasión del examen de cada una de las impugnaciones de los distintos preceptos estatutarios recurridos.

Por lo demás, es ahora cuando ha de resolverse la cuestión procesal que hubo de dejarse abierta en el ATC 468/2007, de 17 de diciembre, desestimatorio de la súplica interpuesta por la Generalitat de Cataluña contra las providencias del Pleno por las que se acordó unir a las actuaciones sendos escritos de la Abogacía del Estado y del Gobierno y el Parlamento catalanes que pretendían abrir un incidente sobre la posible desaparición sobrevenida de la causa del recurso en relación con la impugnación de determinados preceptos. Y ha de resolverse constatando que la voluntad impugnatoria de los recurrentes ha sido ratificada en cuantas ocasiones se ha puesto en duda su mantenimiento a lo largo de este proceso, pues ni han desistido al ser requeridos expresamente para ello por el Abogado del Estado al oponerles una comparación entre el Estatuto aquí recurrido por ellos y otros dos aprobados con su propio apoyo parlamentario, ni cabe admitir, como han pretendido el Gobierno y el Parlamento catalanes, que dicho apoyo haya de interpretarse como un contrarius actus evidenciador de un desinterés impugnatorio sobrevenido o tener por efecto la desaparición del objeto de este proceso respecto de los preceptos impugnados que pudieran eventualmente coincidir con los de otros Estatutos posteriores no recurridos.

En cuanto a lo primero, es evidente que la voluntad de desistir ha de ser inequívoca y expresa, lo que no es el caso. Por lo que hace a lo segundo, no lo es menos que de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinadas normas legales no deriva la obligación de impugnar también cuantas normas posteriores guarden con aquéllas alguna identidad material, ni el propósito impugnatorio formalizado con el recurso efectivamente interpuesto ha de confirmarse o revalidarse, llegado el caso, con la impugnación de toda norma eventualmente parecida. La voluntad impugnatoria de quienes están legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad “en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional” (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2) puede legítimamente responder a razones políticas o de oportunidad. En realidad, y por cuanto hace específicamente a la legitimación de una minoría parlamentaria, tales son las razones relevantes con la perspectiva del juicio de su voluntad impugnatoria, por más que el Ordenamiento se sirva de ellas para instrumentalizarlas al servicio de una razón distinta, de orden objetivo y sistemático, cual es la depuración del Ordenamiento, cuya lógica no puede imponerse a la voluntad política de los demandantes.

Todo ello sin perjuicio de los efectos que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto similar o idéntico a otro posterior y no recurrido haya de tener sobre este último, cuestión ahora meramente hipotética y sobre la que, por tanto, no hemos de pronunciarnos, siendo suficiente con recordar, además de los efectos erga omnes de nuestra doctrina (art. 38.1 LOTC), que los instrumentos de depuración del Ordenamiento no se agotan con el recurso de inconstitucionalidad ni se reducen en todo caso a los de naturaleza jurisdiccional, sin que, por lo demás, quepa olvidar la potestad de reforma del legislador democrático, en cuya correcta actuación ha de confiarse si con nuestro fallo pudieran resultar afectadas normas no expresamente recurridas ante el Tribunal Constitucional.

TERCERO.- Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma (así desde el principio, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes. Ciertamente, no faltan en ningún Ordenamiento normas jurídicas que, al margen de la Constitución stricto sensu, cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la norma primera de cualquier sistema de Derecho, tales como, en particular, constituir el fundamento de la validez de las normas jurídicas integradas en los niveles primarios del Ordenamiento; esto es, en aquellos en los que operan los órganos superiores del Estado.

Sin embargo, tal calificación no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y, por más que sea conveniente para la ilustración de los términos en los que se constituye y desenvuelve el sistema normativo que tiene en la Constitución el fundamento de su existencia, en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal. En nada afecta, en definitiva, a la subordinación a la Constitución de todas las normas que, sea cual sea su cometido con una perspectiva material o lógica, no se integran en el Ordenamiento bajo la veste de la Constitución formal; única que atribuye a los contenidos normativos -también a los que materialmente cupiera calificar de extraños al concepto académico de Constitución- la posición de supremacía reservada a la Norma Fundamental del Ordenamiento jurídico.

Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la

característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta. En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera que el criterio competencial se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía, toda vez que de la inobservancia del primero resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución.

La ley orgánica es, en definitiva, jerárquicamente inferior a la Constitución y superior a las normas infralegales dictadas en el ámbito de su competencia propia; y es condición de la invalidez causada desde la Constitución respecto de aquellas normas que, desconociendo la reserva de ley orgánica, infringen mediatamente la distribución competencial ordenada desde la norma jerárquicamente suprema.

La reserva de ley orgánica no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con la reguladora del Poder Judicial (art. 122.1 CE) y, justamente, con cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía. La ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros.

CUARTO.- La Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el *minimum* referido en su art. 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de designación de los Senadores autonómicos (art. 69.5 CE). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido adicional. Así, el art. 3.2 CE prevé que sean los Estatutos de Autonomía las normas que dispongan la eventual cooficialidad de otras lenguas españolas; y el art. 4.2 CE los habilita para reconocer banderas y enseñas propias.

Existe, por tanto, un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE). En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, quedó resuelta la cuestión de si uno y otro agotan todo el contenido constitucionalmente lícito; esto es, si los Estatutos de Autonomía pueden o no tener también un contenido adicional que, sin resultar de un mandato constitucional expreso o de una autorización del constituyente también explícita, encuentre fundamento implícito en la función y en la cualidad que la Constitución atribuye a esta norma jurídica. Dijimos, en efecto, en el FJ 12 de aquella resolución que “el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma.”

Lo anterior es consecuencia de una serie de consideraciones de principio sobre la naturaleza y función constitucionales de los Estatutos de Autonomía. En este sentido, es forzoso partir de la obviedad de que el Ordenamiento español se reduce a unidad en la Constitución. Desde ella, y en su marco, los Estatutos de Autonomía confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite, y que se verifica en el nivel legislativo, confirmando a la autonomía de las Comunidades Autónomas el insoslayable carácter político que le es propio (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, por todas). La primera función constitucional de los Estatutos de Autonomía radica, por tanto, en la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencia. Respecto de tales sistemas normativos autónomos el Estatuto es norma institucional básica (art. 147.1 CE). Y es también -en unión de las normas específicamente dictadas para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 28.1 LOTC)- norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también de las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en pureza determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma. La inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitución, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas.

El Estatuto de Autonomía dota, además, de competencias propias a la Comunidad Autónoma por él constituida y de la que es norma institucional básica. Tiene, pues, una función de atribución competencial que define, por un lado, un ámbito privativo de normación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma (eventualmente ampliable con competencias ex art. 150 CE que no le serán, por tanto, propias), y contribuye a perfilar, por otro, el ámbito de normación y poder propio del Estado. Esto último en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado. Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional. No pocas de las competencias estatales vienen mediatamente determinadas por los Estatutos, si bien únicamente en el sí y en el quantum: en lo primero, porque algunas competencias sólo serán del Estado en la medida en que no las hayan asumido las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, de 20 de

marzo); en lo segundo, porque en aquellos supuestos en que el Estado deba tener siempre una competencia dotada de un contenido y alcance mínimos, la eventualidad de un contenido y alcance superiores dependerá de los términos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es accesible.

QUINTO.- La naturaleza y la función constitucionales de los Estatutos de Autonomía determinan su posible contenido. Del mismo forma parte, en primer lugar, y como ya hemos dicho, el minimum relacionado en el art. 147.2 CE. También por disposición constitucional expresa, las materias referidas en determinados preceptos de la Constitución. En ambos casos puede hablarse de un contenido estatutario constitucionalmente explícito. Cabe junto a él un contenido implícito por inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica (art. 147.1 CE), con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad. Con ese título pueden integrarse en los Estatutos previsiones y disciplinas muy dispares, aunque siempre dejando a salvo, como es evidente, las reservas establecidas por la Constitución en favor de leyes específicas o para la disciplina de materia orgánica no estatutaria. Y, dada la apertura y flexibilidad del modelo territorial, serían constitucionalmente admisibles Estatutos de Autonomía dotados de un contenido más amplio que el que resulta del mínimo necesario del art. 147.2 CE. Hasta el punto de que su delimitación sólo podría realizarse, desde esta jurisdicción, mediante la garantía de la observancia de ciertos límites.

En el entendido de que constitucionalmente tienen igual cabida una concepción restringida del contenido material de los Estatutos (limitada al mínimo explícito) y un entendimiento más amplio, supuesto en el que el mínimo a garantizar por este Tribunal no es ya el que asegura la existencia, la identidad y las competencias de la Comunidad Autónoma, sino el que resulta, por un lado, de los límites que marcan la divisoria entre la Constitución y los poderes constituidos, y, por otro, de aquellos que permiten la eficacia regular del sistema en su conjunto.

SEXTO.- En todo caso, a una concepción maximalista no puede dejar de oponerse, en primer término, un límite de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos. Por lo demás, el grado de densidad normativa aceptable en un Estatuto no es cuestión que pueda determinarse en abstracto, pero en el examen de los supuestos en los que se concrete una impugnación con ese fundamento ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas. Todo ello sin perjuicio, de un lado, de que los reparos que pudieran oponerse a la técnica de la regulación de detalle en normas especialmente rígidas no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu; y de otro, que los Estatutos de Autonomía también son obra del legislador democrático (STC 247/2007, FJ 6). Por lo demás, en la misma STC 247/2007, quedó dicho que “los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden” (FJ 6), lo que, con las cautelas propias de toda consideración en abstracto, excluye la concreción en los aspectos de detalle.

En segundo lugar, a la expansividad material de los Estatutos se oponen determinados límites cualitativos. Precisamente aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto, passim). Son éstas, en cualquier caso, consideraciones de principio que habremos de concretar con el debido detalle al enjuiciar cada uno de los preceptos impugnados, determinando entonces la verdadera medida del grado de colaboración constitucionalmente necesaria y admisible por parte del legislador estatuyente en la tarea de la interpretación constitucional característica de una sociedad democrática.

SÉPTIMO.- Las concretas impugnaciones de los recurrentes comienzan con las de los siguientes párrafos del preámbulo del Estatuto:

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

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

- La referencia última al “ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”.

El fundamento impugnatorio alegado por los recurrentes se ha consignado en el antecedente 15 de esta Sentencia, recogándose en los que le siguen las posiciones del Abogado del Estado (antecedente 16), del Gobierno de la Generalitat (antecedente 17) y del Parlamento de Cataluña (antecedente 18).

Los Diputados recurrentes basan su impugnación en una premisa abiertamente discutida por las otras partes procesales, cual es la de la idoneidad misma del Preámbulo para constituirse en objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 2, que un “preámbulo no tiene valor normativo”, siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de “una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva” de una Sentencia de este Tribunal (ibid.). Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos “no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, fundamento jurídico 7; 150/1990, fundamento jurídico 2; 212/1996, fundamento jurídico 15; y 173/1998, fundamento jurídico 4)”. Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo

de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.

Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada.

En lo que hace al preámbulo de un Estatuto de Autonomía, es evidente que su condición de interpretación cualificada nunca podrá imponerse a la que, con carácter privativo y excluyente y con verdadero alcance normativo, sólo puede predicarse de la autoridad interpretativa de este Tribunal, es decir, a su condición de intérprete supremo de la Constitución y, con ella, de todas las leyes en su contraste con la Norma fundamental como condición para el enjuiciamiento de su validez. Por ello, siendo los fundamentos jurídicos de nuestras resoluciones el locus para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el decisum sobre la validez de la norma enjuiciada, es obvio que sólo ahí ha de buscarse el juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos.

En lo que aquí importa, los párrafos del preámbulo del Estatuto de Cataluña cuestionados por los recurrentes lo son por referirse a conceptos y categorías que, proyectadas después a lo largo del articulado, pretenden para el Estatuto, a su juicio, un fundamento y un alcance incompatibles con su condición de norma subordinada a la Constitución. Tales conceptos y categorías son los “derechos históricos”, la “nación” y la “ciudadanía”, todos ellos formalizados, efectivamente, en diversos preceptos del Estatuto que en conexión con aquéllos también han sido objeto de una impugnación expresa. Ha de ser, por tanto, al hilo del enjuiciamiento de tales preceptos cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo y cuando, en consecuencia, de concluir que dicha interpretación es constitucionalmente inadmisibles, privemos al preámbulo, en ese punto, del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada.

OCTAVO.- En tanto que proyección normativa de las afirmaciones del preámbulo controvertidas por los recurrentes, comenzaremos el enjuiciamiento de los preceptos del título preliminar impugnados con el examen de los arts. 2.4, 5, 7 y 8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), ocupándonos después de los restantes artículos comprendidos en el título preliminar y también recurridos, esto es, de los arts. 3.1, 6 (apartados 1, 2, 3 y 5) y 11 EAC.

Los motivos alegados por los recurrentes contra la constitucionalidad de aquel primer conjunto de preceptos y las razones aducidas de contrario por las demás partes procesales se han expuesto en los antecedentes 19, 21, 26 y 27. La cuestión de fondo se resume en el fundamento del Estatuto, que para los recurrentes nunca podría ser, como se desprende, en su opinión, de los preceptos recurridos interpretados a la luz del preámbulo, ni la nación, el pueblo o los ciudadanos catalanes, ni tampoco los derechos históricos invocados por el Estatuto, sino sólo y exclusivamente la Constitución misma, cuyo fundamento es la Nación española, indivisible y única.

No puede ocultarse que la utilización de términos tan conceptualmente comprometidos como son los de nación y pueblo o la referencia a los derechos históricos en el contexto de la invocación de los fundamentos sobre los que se asienta el Ordenamiento en su conjunto o algunos de sus sectores puede dar lugar a equívocos y controversias en el orden propio de la razón política. El nuestro, sin embargo, es sólo el orden de la razón en Derecho; más precisamente, de la razón jurídico-constitucional, terreno en el que la voluntad constituyente formalizada en la Constitución no deja lugar a dudas sobre el origen y fundamento del orden constituido todo, ni admite más controversia que la que, ordenada en Derecho, ha de resolver, con carácter definitivo, este Tribunal Constitucional.

Que los Estatutos de Autonomía, como cualesquiera otras normas del Ordenamiento español, tienen su fundamento jurídico en la Constitución Española es cuestión tan elemental y de principio que no admite discusión. Ni la discuten quienes son parte en este proceso ni, en particular, la cuestiona el Estatuto impugnado, cuya integración en el Ordenamiento se ha verificado estrictamente por los cauces preceptuados en la Constitución misma, proclamando en su art. 1 que “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”. Declaración que, en términos constitucionalmente impecables, predica de Cataluña cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución: una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía. Conceptos y categorías, por tanto, de cuño rigurosamente constitucional en tanto que creados y definidos por el Derecho positivizado en la Constitución Española.

La inequívoca declaración de principio expresada en el art. 1 EAC, esto es, la constitución de Cataluña como sujeto de Derecho “de acuerdo con la Constitución” y con una norma, el Estatuto de Autonomía, que le está subordinada, implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido. En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, “la indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español CE como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente. Por ello, en fin, el único sentido que cabe atribuir a la referencia del preámbulo del Estatuto al “derecho inalienable de Cataluña al autogobierno” es el de la afirmación de que tal derecho no es sino el que el art. 2

CE “reconoce y garantiza” a las “nacionalidades y regiones” que integran aquélla. Derecho constitucional, por tanto, y, en virtud de esa cualidad, inalienable, esto es, indisponible para los poderes constituidos, y sólo al alcance del poder de revisión constitucional.

En virtud del entendimiento antes expresado ha de ser desestimada la impugnación de la expresión “derecho inalienable de Cataluña al autogobierno” contenida en el preámbulo del Estatuto.

NOVENO.- Sentado lo anterior, no puede haber equívoco en la proclamación efectuada por el art. 2.4 EAC de que “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”, pues es obvio que, conforme al propio art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española. Por el contrario, el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, que el precepto sujeta expresamente a la Constitución -sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)- y al Estatuto. No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución.

El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión “pueblo de Cataluña” en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión “pueblo español”, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez.

Así entendido ha de desestimarse la impugnación del art. 2.4 EAC.

DÉCIMO.- De acuerdo con el art. 5 EAC “el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución”, lo que, a juicio de los recurrentes, supone recabar para el Estatuto de Autonomía una facultad de actualización de los derechos históricos y, con ella, de asunción de competencias por los cauces que la Constitución ha reservado a los territorios forales en su disposición adicional primera.

El art. 5 EAC sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa. Sin embargo, el enunciado íntegro del artículo permite descartar esa interpretación, así como la de que con él se hayan querido traer a colación para la Comunidad Autónoma de Cataluña los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Tanto los derechos históricos como las instituciones seculares y la tradición jurídica de Cataluña invocados por el precepto son únicamente aquellos “de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”, según concluye el propio art. 5 EAC. Se trata, pues, de derechos históricos en un sentido bien distinto del que corresponde a los derechos de los territorios forales a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Y ello porque se refieren a derechos y tradiciones de Derecho privado o, en el ámbito del Derecho público, al derecho que la disposición transitoria segunda de la Constitución ha querido atribuir a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de autonomía en orden a facilitarles su constitución como Comunidades Autónomas a través de un procedimiento específico. Con ese limitado alcance, por completo diferente al que la Constitución ha reconocido a los derechos de los territorios forales de la disposición adicional primera, el art. 5 EAC anticipa el elenco de competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuye a la Comunidad Autónoma en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación y hace explícitas las razones que justifican el concreto sistema institucional en el que se organiza la Generalitat de Cataluña.

Sólo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en Derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso “en los derechos históricos del pueblo catalán” no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma, y así se dispondrá en el fallo.

En los mismos términos ha de entenderse la afirmación del preámbulo de que “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”.

UNDÉCIMO.- El art. 7 EAC atribuye “la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña (a) los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña”. Los Diputados recurrentes sostienen que los conceptos de “ciudadanía” y “ciudadano”, también utilizados en los arts. 6.2 y 11.2 EAC, sólo pueden predicarse de los españoles en tanto que únicos titulares de la soberanía nacional. Sin necesidad de reiterar las razones expuestas al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 2.4 EAC, baste decir ahora

que llevarían razón los recurrentes si la ciudadanía catalana a la que se refiere el art. 7 EAC (y con él los arts. 6.2 y 11.2 EAC) pretendiera oponerse a la ciudadanía española, ofreciéndose como una condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya voluntad se ha formalizado en la Constitución Española.

Por el contrario, el art. 7 EAC se limita a determinar el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución. Y lo hace calificando como catalanes a los ciudadanos españoles vecinos de Cataluña, de lo que con claridad se desprende que la ciudadanía catalana no es sino una especie del género “ciudadanía española”, a la que no puede ontológicamente contradecir. Todo ello sin perjuicio de que, en el sentido del art. 7 EAC, esto es, entendidos como el conjunto de los individuos en quienes concurren unas circunstancias jurídicas que permiten cualificarlos como destinatarios primeros de los derechos y deberes instaurados con el Estatuto de Autonomía, los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como “la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento” (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10), siendo claro que las causas determinantes de una condición jurídica -sea la de elector, como en el supuesto de la STC 12/2008, sea, como ahora, la de ciudadano de Cataluña- “no afectan (...) a esta unidad ideal, sino al conjunto de quienes, como ciudadanos, están sometidos al Ordenamiento español y no tienen, en cuanto tales, más derechos que los que la Constitución les garantiza, con el contenido que, asegurado un mínimo constitucional indisponible, determine el legislador constituido” (STC 12/2008, loc. cit.), se trate, según los casos, del legislador estatal o del autonómico.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 7 EAC, así como la de las referencias a los ciudadanos de Cataluña contenidas en los arts. 6.2 y 11.2 EAC.

DUODÉCIMO.- El art. 8 EAC es objeto de impugnación por calificar como “nacionales” los símbolos de Cataluña relacionados en los distintos apartados del precepto. A juicio de los recurrentes, el calificativo remite de manera inequívoca a la nación catalana, incompatible, por contradictoria de su unidad e indivisibilidad, con la Nación española sobre la que se fundamenta la Constitución de acuerdo con el art. 2 CE. Tal remisión se vería confirmada, en opinión de los recurrentes, por la declaración incluida en el preámbulo acerca de la condición nacional de Cataluña proclamada en su momento por el Parlamento catalán.

Es preciso convenir con el Abogado del Estado y con el Parlamento y la Generalitat de Cataluña en que el término “nación” es extraordinariamente proteico en razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española.

En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía.

La referencia del art. 8 EAC a los símbolos nacionales de Cataluña podría inducir a esa indebida confusión si pretendieran extraerse de la mención del preámbulo a determinada declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana unas consecuencias jurídico-constitucionales contradictorias con el sentido preciso del art. 2 CE en punto a la sola y exclusiva relevancia constitucional de la Nación española. Sin embargo, cabe interpretar, de acuerdo con la Constitución, que con la calificación como “nacionales” de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española.

En atención al sentido terminante del art. 2 CE ha de quedar, pues, desprovista de alcance jurídico interpretativo la referida mención del preámbulo a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana, sin perjuicio de que en cualquier contexto que no sea el jurídico-constitucional la autorepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima.

Por todo ello, los términos “nación” y “realidad nacional” referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa, lo que dada la especial significación de un preámbulo estatutario así se dispondrá en el fallo; y el término “nacionales” del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su

significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, “definida como nacionalidad” (art. 1 EAC) e integrada en la “indisoluble unidad de la nación española” como establece el art. 2 CE, y así se dispondrá en el fallo.

DECIMOTERCERO.- El art. 3.1 EAC prescribe que “las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”. Su impugnación obedece a una razón de principio, pues los recurrentes sostienen que en este precepto se sientan las bases de lo que a lo largo del articulado del Estatuto se traducirá en un modelo de relación de la Comunidad Autónoma con el Estado que sitúa a aquella en una posición de igualdad respecto de éste. Concretamente se discute la constitucionalidad del denominado “principio de bilateralidad”, oponiendo las demás partes procesales que tal principio es uno entre varios y que de su conjunto no se desprende el modelo de relación deducido por los Diputados recurrentes. Las razones de unos y otros se han sintetizado en el antecedente 20 de esta Sentencia.

Toda vez que las partes coinciden en trasladar el debate de esta particular cuestión de fondo al examen de la impugnación de los preceptos incluidos en el título V del Estatuto (“De las relaciones institucionales de la Generalitat”), será entonces cuando nos pronunciemos sobre la constitucionalidad del modelo de relación entre el Estado y la Generalitat que resulta de su específica y concreta articulación normativa. Con todo, hemos de enjuiciar aquí el art. 3.1 EAC, concluyendo que, en su estricta literalidad, y hecha abstracción de las consecuencias que a su amparo, y en términos ya normativos, se materialicen en los artículos del título V también recurridos, el precepto en cuestión no merece censura alguna de inconstitucionalidad.

El art. 3.1 EAC se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente inobjetables. Como principio general se proclama el de que “la Generalitat es Estado”, afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse “Estado central”, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto. No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los Presidentes de Comunidades Autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el “Estado central”, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas.

La ambigüedad del término “Estado” que acaba de recordarse está, sin duda, en la base del equívoco a que puede dar lugar el art. 3.1 EAC, pues es evidente que con el principio de que “la Generalitat es Estado” no pueden regirse las relaciones de la Generalitat con ese mismo Estado con el que se identifica y confunde en tanto que elemento constitutivo y necesario del mismo, sino que forzosamente el Estado con cuya relación se trata es sólo el llamado “Estado central”. El art. 3.1 EAC, en definitiva, adquiere sentido cabal como precepto referido a las relaciones entre dos partes del Estado español: la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado.

Partiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana, ha de afirmarse, sin embargo, que, más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen ha de responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como el principio de cooperación de cada Comunidad Autónoma con el Estado y de todos ellos entre sí, es evidente que sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta, es decir, de este Tribunal Constitucional. En cualquier caso, y por lo que ahora importa, es constitucionalmente pacífico que el art. 3.1 EAC disponga que la Generalitat se relaciona con el Estado central sobre la base, entre otros, del principio de bilateralidad, pues con ello sólo se significa que, siendo una y otro “Estado español”, su posición respectiva vendrá impuesta en cada caso por lo que resulte del sistema constitucional de distribución de competencias. Obviamente, la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad.

Ahora bien, incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado “central” o “general”, dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9).

Con el entendimiento antes expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 3.1 EAC.

DECIMOCUARTO.- En los antecedentes 23, 24, 25 y 26 se han recogido las posiciones de las partes en relación con el art. 6 EAC, cuyos apartados 1, 2, 3 y 5 han sido también impugnados. Ello no obstante, y como han coincidido en observar el Abogado del Estado y el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, la ausencia de una fundamentación impugnatoria expresa respecto de los apartados 3 y 5 del art. 6 EAC ha de excusar cualquier pronunciamiento sobre ellos de nuestra parte. El objeto de enjuiciamiento queda así contraído a dos cuestiones: de un lado, la condición del catalán como lengua propia de Cataluña con las consecuencias que a ello anuda el art. 6.1 EAC; de otro, el deber de conocimiento del catalán establecido en el art. 6.2 EAC.

a) Hemos de centrarnos aquí en las señaladas cuestiones de principio y remitir al enjuiciamiento de otros preceptos, específicamente al examen de los contenidos en los arts. 33 a 36, 50.4 y 5, 102 y 147.1 a) EAC, el concreto régimen lingüístico establecido por el

Estatuto. Comenzando por la cuestión relativa al carácter propio de la lengua catalana y a las consecuencias que de ello resultan, es enteramente pacífico para las partes, como no podía ser menos, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la norma competente para atribuir al catalán la condición jurídica de lengua oficial en esa Comunidad Autónoma (art. 3.2 CE), compartida con el castellano como lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE). Como dijimos en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, “aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales).

Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español. En virtud de lo dicho, al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos.”

La definición del catalán como “la lengua propia de Cataluña” no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si con la expresión “lengua propia” quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, según acabamos de recordar con la cita de la STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen “medio normal de comunicación en y entre (los poderes públicos) y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos”. Toda lengua oficial es, por tanto -también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española-, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

Ahora bien, ha de repararse en que la declaración de la oficialidad del catalán se contiene en el art. 6.2 EAC, siendo de tal declaración de donde resultan los efectos que, en cuanto al régimen propio de las lenguas oficiales, hemos dicho que se desprenden de la Constitución misma. Siendo evidente que el Estatuto no puede pretender la contradicción de esas consecuencias, no cabe sino entender que con el art. 6.1 EAC el legislador del Estatuto sólo ha querido ceñirse a aquel cometido que la Constitución reserva, con carácter exclusivo, a los Estatutos de Autonomía, esto es a la cualificación de una lengua como oficial en la “respectiva” Comunidad Autónoma, según quiere el art. 3.2 CE. En efecto, el art. 3.2 CE no permite que los Estatutos de Autonomía proclamen la oficialidad de cualquier lengua española distinta del castellano, del mismo modo que el art. 143.1 CE condiciona el derecho a la autonomía a la concurrencia de una serie de características que permitan la identificación en los territorios que lo ejercitan de una cierta “entidad regional histórica”. La lengua española distinta del castellano susceptible de ser proclamada oficial por un Estatuto de Autonomía es la lengua de la “respectiva” Comunidad Autónoma, esto es, la lengua característica, histórica, privativa, por contraste con la común a todas las Comunidades Autónomas, y, en este sentido, propia.

El carácter propio de una lengua española distinta del castellano es, por tanto, la condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial por un Estatuto de Autonomía. Pues bien, el art. 6.1 EAC, al declarar que el catalán como lengua propia de Cataluña es la lengua de “uso normal” de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, cumple la función de acreditar la efectiva concurrencia de aquella condición constitucional en el caso de la lengua catalana, en tanto que la “normalidad” de esa lengua no es sino el presupuesto acreditativo de una realidad que, caracterizada por el uso normal y habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social de la comunidad Autónoma de Cataluña, justifica la declaración de esa lengua como oficial en Cataluña, con los efectos y consecuencias jurídicos que, desde la Constitución y en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su concurrencia con el castellano.

El art. 6.1 EAC, además de “la lengua de uso normal”, declara que el catalán como lengua propia de Cataluña es también la lengua de uso “preferente” de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. A diferencia de la noción de “normalidad”, el concepto de “preferencia”, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener. No admitiendo, por tanto, el inciso “y preferente” del art. 6.1 EAC una interpretación conforme con la Constitución, ha de ser declarado inconstitucional y nulo.

En lo que hace a la segunda de las consecuencias anudadas por el art. 6.1 EAC al carácter propio de la lengua catalana, es decir, a su definición como “la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”, hemos de recordar que “no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de

la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía” (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), si bien “ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10, hemos dicho tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, ‘el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado’; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 C.E.) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos” (STC 337/1994, FJ 10). El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña.

En la medida en que el concreto régimen jurídico de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza se regula en el art. 35 EAC remitimos al enjuiciamiento de ese precepto la exposición de las razones que abonen nuestro pronunciamiento sobre la constitucionalidad del modelo lingüístico de la enseñanza establecido en el Estatuto. Pero desde ahora hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

b) La cuestión relativa a la constitucionalidad de la imposición estatutaria del deber de conocimiento del catalán (art. 6.2 EAC) debe resolverse partiendo de la base de que “tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad ... El art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber” (STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2). Lo que aquí importa es, sin embargo, si la inexistencia de un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas oficiales distintas del castellano supone la prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es ésa una opción abierta al legislador estatutario y por la que puede legítimamente optarse.

Desde luego, y según admitimos en la citada STC 82/1986, el hecho de que la Constitución no reconozca el derecho a utilizar las lenguas cooficiales distintas del castellano no impide que los Estatutos de Autonomía garanticen tal derecho. Otra cosa es, sin embargo, que también puedan exigir el deber de conocerlas. El deber constitucional de conocimiento del castellano, antes que un deber “individualizado y exigible” (STC 82/1986, FJ 2) de conocimiento de esa lengua, es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra -fuera de los casos, ahora irrelevantes, en los que pueda estar en juego el derecho de defensa en juicio (STC 74/1987, de 25 de mayo)- para que los actos de imperium que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. En el caso de las lenguas cooficiales distintas del castellano no existe para los poderes públicos una facultad equivalente, pues los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación -constitucional- de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. En cuanto el deber del ciudadano se corresponde con el correlativo derecho o facultad del poder público, no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana tampoco puede presumir en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes.

El art. 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten “las medidas necesarias para facilitar ... el cumplimiento de este deber”, es evidente que sólo puede tratarse de un deber “individualizado y exigible” de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el art. 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería impropcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la Constitución habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente, sin embargo, que, concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución.

Interpretado en esos términos, el art. 6.2 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

DECIMOQUINTO.- El último de los preceptos del título preliminar objeto de impugnación es el art. 11 EAC, sobre cuya constitucionalidad se han manifestado las partes con los argumentos reseñados en el antecedente 28. En lo que hace a la utilización de los términos “pueblo aranés” y “ciudadanos de Cataluña”, nos remitimos a las consideraciones expresadas en los fundamentos jurídicos 9 y 11 de esta Sentencia. Por su parte, la crítica referida por los recurrentes al reconocimiento de “Arán como una realidad occitana dotada de identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística, defendida por los araneses a los largo de los siglos” no deja de serlo a la constatación formal de una circunstancia que el precepto recurrido invoca como fundamento para el establecimiento de un régimen jurídico institucional propio de Arán. Régimen jurídico que, prescrito y concretado con relativo detalle en el art. 94 EAC, no ha sido, sin embargo, objeto del presente recurso, de manera que la impugnación realizada no deja de sostenerse en consideraciones abstractas, cifradas en la idea de que la mención de los ciudadanos de Cataluña en el art. 11.2 EAC supone que el fundamento normativo del régimen de Arán se encuentra al margen de la Constitución, lo que, como ya hemos dicho, no es el caso.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 11 EAC.

DECIMOSEXTO.- El título I del Estatuto catalán relaciona una serie de “Derechos, deberes y principios rectores” ordenados en cinco capítulos que agrupan los arts. 15 a 54 EAC, varios de ellos impugnados por los recurrentes. El conjunto de dicho título ha merecido una crítica de principio en la demanda, cuyas razones sobre el particular se han consignado en el antecedente 11 y tienen que ver con la supuesta inidoneidad de un Estatuto de Autonomía para incluir derechos fundamentales o afectar a los que con ese carácter se reconocen en los arts. 15 a 29 CE. Objeción a la que las restantes partes de este proceso han opuesto los argumentos referidos en los antecedentes 12, 13 y 14.

Derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esa función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos y dotado de un contenido que se les opone por igual y con el mismo alcance sustantivo en virtud de la unidad de las jurisdicciones (ordinaria y constitucional) competentes para su definición y garantía. Derechos, por tanto, que no se reconocen en la Constitución por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente.

Los derechos reconocidos en Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico, -como así se desprende, inequívocamente, del propio Estatuto recurrido, cuyo art. 37.1 EAC, también impugnado y sobre el que más adelante habremos de pronunciarnos en particular, circunscribe, por principio, a los poderes públicos de Cataluña, y según la naturaleza de cada derecho a los particulares, el ámbito de los obligados por los derechos reconocidos en los capítulos I, II, y III del título I-; y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, circunstancia expresamente detallada, según veremos, en el art. 37.4 EAC. Ahora bien, bajo la misma categoría “derecho” pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado.

En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como “principios rectores”, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)) en tanto que implícita en la pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución, operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que se actúan potestades legislativas y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos privativos.

DECIMOSÉPTIMO.- La distribución competencial que opera entre las propias leyes orgánicas explica que el Estatuto de Autonomía no pueda regular toda la materia que en principio se reserva al género de la ley mediante la cual se aprueba, pues en ocasiones la reserva orgánica lo es, de manera exclusiva y excluyente, a una ley orgánica determinada (así, LOPJ), o a una especie del género común. Este último es el caso de las leyes orgánicas de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE). Esa función de desarrollo no puede acometerse en una ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía; y ello por razones que tienen que ver con la condición del Estatuto como norma institucional básica, por un lado, y con su vigencia territorial limitada, por otro.

Lo primero supone que el Estatuto de Autonomía, como norma primera de un sistema normativo autónomo, tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios, lo que no se compadece con la disciplina de desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial (contenido mínimo) ya se habrá verificado en la Constitución, de suerte que la intervención del Estatuto sólo sería admisible si fuera reiterativa; esto es, si se limitara a hacer lo que ya se ha hecho en la Constitución, en la que se agota la función normativa necesaria en ese primer nivel de abstracción, al que sólo puede seguir ya la función de desarrollo, proceso de concreción que no corresponde al Estatuto. Lo segundo implica que la participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales.

De otra parte, la divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación: arts. 81.1 y 53.1 CE) supone que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente.

De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia.

DECIMOCTAVO.- El capítulo I del título I del Estatuto comprende, bajo la rúbrica “Derechos y deberes del ámbito civil y social”, tres preceptos que han sido objeto de impugnación: los arts. 15, 20 y 21.1 y 2. Los términos del debate procesal han quedado recogidos en los antecedentes 29, 30, 31 y 32 de esta Sentencia.

Para el recto entendimiento del art. 15 EAC, como para el de todos los preceptos que integran el título I del nuevo Estatuto de Cataluña, es determinante el tenor del art. 37.4 EAC, que hace expresa salvedad de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales ratificados por España, que no pueden verse afectados por los derechos y principios reconocidos en aquel título I. Derechos y principios que, además, y por disposición del mismo art. 37.4 EAC, tampoco han de suponer “una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”. Partiendo de estas premisas, que son las dispuestas por el propio Estatuto de Autonomía, es evidente que, más allá del sentido que inicialmente pudiera desprenderse de la literalidad de los preceptos impugnados, su sentido jurídicamente relevante ha de ser sólo el ajustado a las inequívocas y concluyentes afirmaciones del art. 37.4. De donde se desprende, por tanto, de un lado, que ni el Estatuto ha creado derechos fundamentales distintos de los proclamados en la Constitución o en contradicción con ellos, ni ha podido afectar al régimen de tales derechos en lo que hace a su titularidad, regulación y condiciones de ejercicio. De otro lado, que, en lo que hace a los derechos y principios enunciados en el Estatuto, su proclamación no puede implicar alteración alguna del ámbito de las competencias autonómicas definido a partir del régimen constitucional de distribución de competencias; esto es, que dicha proclamación ha de operar siempre, y sólo, sobre el presupuesto de las concretas competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña de conformidad con las previsiones constitucionales.

El art. 15 EAC dispone en su primer apartado que “los ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y deberes reconocidos por las normas a que se refiere el artículo 4.1”, precepto éste, no impugnado, que prescribe a los poderes públicos catalanes el deber de promover el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el propio Estatuto, en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales suscritos por España en materia de derechos y libertades fundamentales. El art. 15.2 EAC, por su lado, proclama el derecho de todos “a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación” así como “al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”. En fin, el art. 15.3 EAC dispone que los derechos reconocidos en el Estatuto “pueden extenderse a otras personas, en los términos que establezcan las leyes”.

Los recurrentes fundamentan su impugnación del art. 15 EAC, además de en las consideraciones generales referidas a la totalidad del título I del Estatuto, en un supuesto exceso de las reservas establecidas en los arts. 81.1 y 147.2 CE, así como en la infracción del art. 11 CE, si bien a este último respecto la demanda se limita a señalar la inconstitucionalidad del precepto estatutario sin desarrollar las razones que pudieran abonar ese juicio. Con todo, es evidente que una proclamación tan genérica y abstracta como la que reconoce el “derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación” y el “derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal” no hace del art. 15.2 EAC sino el mero enunciado redundante de las palabras del art. 10.1 CE y de las proclamaciones internacionales de derechos más principales. Ni siquiera puede hablarse aquí del caso de los preceptos estatutarios que reproducen normas dictadas por el Estado en el ejercicio legítimo de una competencia que no corresponde a la Comunidad Autónoma; tampoco del supuesto en el que se reiteran preceptos constitucionales referidos a derechos fundamentales específicos, pues se trata únicamente del enunciado de los valores y principios en los que la Constitución fundamenta el orden político y la paz social. No hay, por tanto, declaración alguna de derechos subjetivos y sí, únicamente, la expresión formal de la voluntad de comunión del Estatuto con el fundamento declarado del orden de convivencia ordenado desde la Constitución.

Por su parte, la escueta referencia de los recurrentes al art. 11 CE permite deducir que la impugnación de los apartados 1 y 3 del art. 15 EAC tiene que ver con la posible contradicción entre las previsiones estatutarias acerca de los titulares de los derechos reconocidos en el Estatuto y el hecho de que la Constitución determine por sí misma, y atendiendo al criterio de la nacionalidad, el círculo de los posibles titulares de derechos, si bien entonces el precepto constitucional directamente afectado sería más bien el art. 13 CE. Sea como fuere, lo cierto es que, precisamente en virtud de la necesaria correspondencia que ha de mediar entre los derechos y principios estatutarios, de un lado, y el ámbito de las competencias (y de su ejercicio) de la Comunidad Autónoma, por otro, los derechos reconocidos en el Estatuto sólo pueden vincular a los poderes públicos catalanes y tener por titulares a los ciudadanos de Cataluña, como cabalmente dispone el art. 15.1 EAC. Ello sin perjuicio de que, conforme al art. 15.3 EAC, esa titularidad pueda extenderse a otros españoles o, en su caso, a los extranjeros, siempre “en los términos que establecen las leyes”, que obviamente habrán de ser, en cada caso, las leyes competentes; es decir, también, eventualmente, las leyes del Estado. En la medida en que ninguno de los apartados del art. 15 EAC pone siquiera en cuestión la realidad de lo anterior, sólo podemos concluir que no incurren en la inconstitucionalidad denunciada.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 15 EAC.

DECIMONOVENO.- El art. 20 EAC reconoce el “derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte” (art. 20.1 EAC), así como el “derecho a expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que puedan recibir”; instrucciones que, de acuerdo con el precepto, “deben ser respetadas en los términos que establecen las leyes” (art. 20.2 EAC). La escueta referencia al art. 15 CE como fundamento de la impugnación de este precepto no aporta razones para apreciar su inconstitucionalidad. En cuanto al art. 20.1 EAC baste decir que la proclamación de un derecho al tratamiento del dolor y a los cuidados paliativos se compadece con perfecta naturalidad con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE) y es, incluso, una consecuencia obligada, por implícita, de la garantía de ese derecho fundamental, al que, por ello, ni contradice ni menoscaba. Por lo mismo, “vivir con dignidad

el proceso de (la) muerte” no es sino una manifestación del derecho a la vida digna y con el mismo alcance que para ese concepto puede deducirse de los arts. 10.1 y 15 CE, es decir, sin que necesariamente se implique con ello el derecho a la muerte asistida o a la eutanasia.

Por su lado, es evidente que el derecho a dejar constancia de la voluntad para el caso de no poder manifestarla en el momento de recibir tratamiento médico no afecta en absoluto al derecho a la vida. Sí lo hace, en cambio, la obligación de respeto a esa voluntad que el art. 20.2 impone al personal sanitario. Sin embargo, esa obligación lo será “en los términos que establecen las leyes”, según especifica a continuación el propio precepto. Leyes que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1 y 149.1.16 CE, entre otras).

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 20 EAC.

VIGÉSIMO.- El art. 21.1 EAC proclama el derecho de todos a “una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad”, disponiendo que la Generalitat “debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos”. Por su parte, el art. 21.2 EAC garantiza a los padres el derecho a que sus hijos “reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza es laica”.

La imprecisa impugnación de ambos preceptos “por referencia al artículo 27 CE, en cuanto afecte a su núcleo esencial”, según se afirma en la demanda, no es suficiente para desvirtuar su constitucionalidad. El propio tenor de los apartados 1 y 2 del art. 21 EAC es manifiestamente inocuo en su contraste con los diferentes apartados del art. 27 CE, pues aseguran en idénticos términos el derecho a la educación. Por lo demás, la referencia del precepto a que la enseñanza pública “es laica” sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a “que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública”, como el propio precepto reconoce en términos plenamente respetuosos con el art. 27.3 CE y con el art. 16 CE. En fin, más allá de su literalidad, la expresa referencia al art. 37.4 EAC incluida en el art. 21.2 EAC disipa definitivamente cualquier riesgo de interpretación sesgada, pues se confirma así de manera expresa que esos concretos derechos no pueden desarrollarse, aplicarse o entenderse “de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución” (art. 37.4). Mucho menos, por tanto, atendiendo a la preocupación de los recurrentes, que afecte a “su núcleo esencial”.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 21.1 y 2 EAC.

VIGÉSIMO-PRIMERO.- Del capítulo III del título I del Estatuto, relativo a los “Derechos y deberes lingüísticos”, los Diputados recurrentes impugnan los arts. 33, 34, 35 y 36, así como, por extensión, los arts. 50 (apartados 4 y 5), 102 y 147 (apartado 1 a)). Los argumentos aducidos contra la constitucionalidad de los arts. 33 a 36 y 50 (apartados 4 y 5) EAC se han recogido en el antecedente 29, mientras que los alegados frente a los arts. 102 y 147.1 a) EAC se resumen, respectivamente, en los antecedentes 47 a) y 82 a). Por su lado, las posiciones de las otras partes procesales se han consignado, en lo que hace a los arts. 33 a 36 y 50 (apartados 4 y 5) EAC, en los antecedentes 30, 31 y 32, mientras que en los antecedentes 47 (b), (c) y d)) y 82 (b), (c) y d)) se han sintetizado sus defensas de la constitucionalidad de los arts. 102 y 147.1 a) EAC.

Como quiera que el art. 33.1 EAC únicamente se impugna en cuanto en él se utiliza el término “ciudadano”, ha de bastar con remitirnos en este punto a las razones expuestas en los fundamentos jurídicos 9 y 11 para desestimar la impugnación de los arts. 2.4 y 7 EAC.

Los apartados 2, 3 y 4 del propio art. 33 EAC son objeto de impugnación en cuanto imponen una determinada regulación lingüística en relación con órganos y materias afectos al ámbito de la competencia del legislador estatal. Tanto el Abogado del Estado como el Parlamento y el Gobierno catalanes sostienen que el Estatuto de Autonomía es la norma pertinente para la fijación del alcance de la cooficialidad del catalán, cometido que en los apartados impugnados se verifica, a su juicio, de conformidad con la doctrina constitucional y, además, en términos que remiten al legislador estatal la concreta disciplina del modo en que habrá de asegurarse, en los ámbitos de su competencia, el ejercicio efectivo del derecho de opción lingüística.

Hemos dicho ya en el fundamento jurídico 14, al enjuiciar la constitucionalidad del art. 6 EAC, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la norma competente para atribuir al catalán la condición jurídica de lengua oficial en esa Comunidad Autónoma (art. 3.2 CE), compartida con el castellano como lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE). Recordábamos allí, con cita de la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, que, de acuerdo con la Constitución, “es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (...)”, lo que “implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español”, siguiéndose del art. 3.2 CE que la cooficialidad de otras lenguas españolas “lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto”.

Es evidente, por tanto, que la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una condición jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña que también debe definir su régimen jurídico, esto es, establecer lo que hemos denominado el “contenido inherente al concepto de cooficialidad” o “alcance” de la misma (SSTC 82/1986, FFJJ 5 y 6; 123/1988, FJ 8 y 56/1990, FJ 40). De la declaración de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10).

El apartado 2 del art. 33 EAC se limita a constatar formalmente lo anterior, proclamando el derecho de “todas las personas” a utilizar la lengua oficial de su elección “en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales”, así como “a recibir toda la documentación

oficial emitida en Cataluña en la lengua solicitada”. Con esta previsión -que en el ámbito de las Administraciones públicas tiene su equivalente en el apartado 1 del art. 33 EAC, no impugnado por este motivo- el Estatuto de Autonomía se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad del castellano y del catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas. Así las cosas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 33.2 EAC.

Por su parte, los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC, partiendo del derecho de opción lingüística inherente a la cooficialidad y proclamado en el art. 33.2 EAC, pretenden asegurar la efectividad de ese derecho en ámbitos competenciales privativos del Estado. Así, en el apartado 3 se prescribe que Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles, encargados del Registro Civil y personal al servicio de la Administración de Justicia han de acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de ambas lenguas para prestar sus servicios en Cataluña. Idéntica previsión se contiene en el apartado 4 respecto del personal al servicio de la Administración del Estado radicada en Cataluña, correspondiendo a esta última acreditar dicho conocimiento del personal a su servicio. Con todo, como quiera que en el caso del apartado 3 se trata de una exigencia para cuya articulación el Estatuto se remite a “la forma establecida en las leyes”, y siendo obvio que éstas sólo pueden ser leyes estatales en virtud de las reservas establecidas en los arts. 122.1, 124.3 y 149.1.5, 8 y 18 CE, se colige sin dificultad que estos apartados del art. 33 EAC son apenas un trasunto del apartado que les precede, esto es, mera formalización de una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad contenida en el art. 6.2 EAC: el derecho de opción lingüística (art. 33.1 EAC), derivado del derecho de las personas a no sufrir discriminación por razones lingüísticas (art. 32 EAC), que, para su ejercicio ante las instituciones públicas cuya disciplina corresponde al Estado, requiere la intervención, inexcusable y excluyente, del legislador estatal. En particular, y por lo que hace a Jueces y Magistrados, del legislador orgánico del Poder Judicial.

Sólo con el entendimiento antes expresado y en virtud de las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación del art. 33.3 y 4 EAC.

A partir de ese entendimiento ha de ser desestimada la impugnación del apartado 1 del art. 102 EAC, que se limita a especificar respecto de Magistrados, Jueces y Fiscales la repetida consecuencia de principio inherente a la coexistencia de dos lenguas oficiales ya declarada para el conjunto de los poderes públicos del Estado en los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC, principio cuya concreción y efectividad corresponden inexcusablemente a la legislación del Estado. Asimismo, y exclusivamente en lo que hace a la dimensión lingüística del juicio de constitucionalidad que ahora verificamos, debe rechazarse, por las mismas razones acabadas de formular, la impugnación del art. 147.1 a) EAC, sin perjuicio de que hayamos de volver sobre este precepto con ocasión de otras impugnaciones de las que también ha sido objeto. Por su lado, el apartado 4 del art. 102 EAC tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad por cuanto el deber de acreditación del conocimiento de las dos lenguas oficiales se predica en el precepto, en términos generales y de principio, como consecuencia inherente de la cooficialidad, respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña. Será con ocasión, en su caso, del desarrollo normativo de ambas previsiones estatutarias por parte del poder político competente, estatal o autonómico, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el pertinente juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales por los referidos servidores públicos que, como consecuencia genérica de la cooficialidad, los preceptos ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos.

Por lo dicho ha de desestimarse la impugnación del art. 102.4 EAC.

En fin, no procede en este punto el enjuiciamiento del apartado 2 del art. 102 EAC, toda vez que, referido al conocimiento del Derecho propio de Cataluña, plantea una cuestión ajena a la de los derechos y deberes lingüísticos, por lo que será objeto de examen al conocer del recurso en la parte en que se impugnan determinados preceptos del título III del Estatuto. A ese momento remitimos también el análisis del apartado 3 del art. 102 EAC, en lo que se refiere a la acreditación del conocimiento del Derecho propio de Cataluña. En lo que respecta a la acreditación del conocimiento del catalán, a la que también alude el precepto, se limita a concretar la declaración de principio contenida en los preceptos de los que ahora nos ocupamos y que, por esa su naturaleza declarativa de una consecuencia constitucionalmente inherente a la cooficialidad, no puede merecer, por las razones y con el entendimiento ya expuestos, el reproche del que es objeto por los demandantes, lo que conduce a desestimar la impugnación del art. 102.3 EAC en este punto.

El apartado 5 del art. 33 EAC, por su lado, sería contrario a la Constitución si el Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tal condición es privativa del castellano (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). El criterio territorial relevante a los efectos de la delimitación del poder público vinculado a las consecuencias de principio inherentes a la cooficialidad de una lengua autonómica es el de la sede de la autoridad, no el del alcance territorial de su respectiva competencia, pues esto último implicaría la sujeción de todos los órganos de ámbito estatal a los efectos de la cooficialidad de todas las lenguas autonómicas en cualesquiera puntos del territorio nacional; esto es, una vinculación por principio reservada a la única lengua española común.

Tratándose de órganos constitucionales o jurisdiccionales de naturaleza y significación exclusivamente estatales, a los que se refiere el precepto que examinamos, también debe tenerse en cuenta que, con independencia del lugar donde radique su sede y de donde reciban el impulso para actuar, su actividad se ejerce con referencia no a una determinada Comunidad Autónoma, sino a todo el territorio nacional, por lo que no puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática.

Sin embargo, habida cuenta de que el derecho atribuido a los ciudadanos de Cataluña lo es estrictamente “de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente”, que como es indiscutible tratándose de los órganos a los que el precepto se refiere será siempre la legislación del Estado, el apartado 5 del art. 33 EAC admite una interpretación conforme con la Constitución, ya que a dicha legislación ha de corresponder no sólo el modus en que aquel derecho ha de ejercerse y hacerse efectivo, sino, antes aún, definirlo cumplidamente en su contenido y en su alcance. En este sentido, la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos

presentados en catalán a dichos órganos y, en su caso, el grado de ésta ha de ser establecido con entera libertad, dentro de los límites constitucionales (art. 3.1 CE), por el legislador estatal competente.

Interpretado en esos términos, el art. 33.5 no es inconstitucional, y así se dispondrá en el fallo.

VIGÉSIMO-SEGUNDO.- El art. 34 EAC ha sido impugnado por entender los recurrentes que el deber de disponibilidad lingüística impuesto a las empresas en sus relaciones con usuarios y consumidores es contrario a los arts. 10.1, 38 y 139.2 CE.

El art. 34 EAC extiende al ámbito de las relaciones interprivadas el derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos frente al poder público. Toda vez que ese derecho comprende por igual y con perfecta equivalencia a las dos lenguas oficiales en Cataluña, no es de ver problema alguno de constitucionalidad en lo que hace al tratamiento del castellano y del catalán. Los recurrentes centran la denuncia de la inconstitucionalidad que aprecian en el segundo inciso del precepto en cuanto impone el deber de disponibilidad lingüística en las relaciones entre particulares. Sin perjuicio de la generalidad de la fundamentación del recurso en este extremo, no puede dejar de señalarse que el deber de disponibilidad lingüística por parte de las empresas es necesaria consecuencia del derecho de opción lingüística y, en concreto, del derecho de los usuarios y consumidores a ser atendidos en la lengua oficial que elijan, que se declara en el primer inciso del art. 34 EAC, no impugnado por los recurrentes.

En todo caso, en lo que ahora importa y como el Abogado del Estado pone de manifiesto, la proclamación in abstracto de aquel deber, en los términos en los que se lleva a cabo por el precepto recurrido, no atenta por sí misma contra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías que están sometidos, como todos los derechos y libertades, a límites (respectivamente, SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 3; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 4; y 64/1990, de 5 de abril, FJ 5), sin que en la demanda se ofrezcan razones en las que se pueda sustentar la vulneración que se afirma. Por lo demás, la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística quedan diferidos en el art. 34 EAC a los términos que establezca la ley, de modo que habrá de ser con ocasión del juicio de constitucionalidad que eventualmente haya de merecer la ley por la que, en el marco de la oportuna competencia, se establezcan los términos de ese deber de disponibilidad lingüística cuando quepa esperar de nosotros un pronunciamiento jurisdiccional sobre la adecuación constitucional de los concretos términos en los que se articule dicho deber.

Ello no obstante, es de señalar que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos.

Interpretado en esos términos, el art. 34 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

VIGÉSIMO-TERCERO.- A diferencia del art. 34 EAC, el art. 50.4, en coherencia con su naturaleza de “principio rector”, impone a los poderes públicos un deber de promoción del catalán en el etiquetado y embalado de los productos distribuidos en Cataluña, así como en las instrucciones de uso de los mismos. Deber de promoción que en absoluto excluye la utilización del castellano -pues se especifica que lo pretendido es que los datos que figuren en los productos “consten también en catalán”- y que se enmarca en un precepto cuyo objeto es el “fomento y difusión del catalán”, esto es, una materia ajena al ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica y que se traduce en lo que hemos llamado “un compromiso de promoción de la normalización lingüística” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 3), verificable con ocasión del ejercicio de las competencias propias, siendo así que de la lectura del apartado 4 del art. 50 no se desprende la infracción de ninguna competencia del Estado, sin perjuicio, como es natural, de los términos en los que, eventualmente, ese deber de promoción llegue a sustanciarse en la correspondiente normativa autonómica de desarrollo.

Por su parte, el apartado 5 del art. 50 EAC prescribe a las Administraciones autonómica y local, así como a las instituciones, empresas y concesionarios dependientes de las mismas, la utilización del catalán “en sus actuaciones internas y en sus relaciones entre ellos”. Deber que se extiende para el caso de las comunicaciones y notificaciones dirigidas a los particulares residentes en Cataluña, bien que “sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden”.

Hay que precisar que al referirse el precepto a las instituciones y las empresas que dependen de la “Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña”, ha de entenderse que su ámbito de aplicación queda acotado a los supuestos en que las mismas “ejercen funciones públicas” en concordancia con el art. 33.1 EAC, último inciso, lo que es coherente con la inclusión en el art. 50.5 EAC de los concesionarios de servicios públicos. El ejercicio de funciones públicas es el elemento que configura el supuesto de hecho de esta norma, que, en consecuencia, no afecta a la actividad privada que pueda ejercer cualquier entidad o empresa, por lo que no se producen las vulneraciones que aducen los recurrentes de los arts. 10.1, 38 y 139.2 CE.

En relación con todo ello hemos de recordar que al pronunciarnos en el fundamento jurídico 14 sobre la constitucionalidad del art. 6.1 EAC afirmamos que la consideración de una de las dos lenguas oficiales en Cataluña como lengua de uso preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, contradice una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, en palabras de la repetida STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen “medio normal de comunicación en y entre (los poderes públicos) y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos”. Toda lengua oficial es, por tanto -también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española-, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

Sólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña. Y hacerlo, además, en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una

interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente. El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública. Interpretado en esos términos, el art. 50.5 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

VIGÉSIMO-CUARTO.- Aunque el suplico de la demanda incluye el art. 35 EAC sin mayores concreciones, la censura, que es extensión de la también dirigida, según hemos visto, al art. 6.1 EAC, se ciñe a los apartados 1 y 2 del art. 35 EAC, toda vez que en los tres apartados restantes se dispensa idéntico tratamiento a las dos lenguas oficiales en Cataluña.

El apartado 1, en efecto, reconoce el derecho a recibir la enseñanza en catalán, lengua ésta que se prescribe, además, como “vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria”. Por su parte, el apartado 2 garantiza en su primera parte el “derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria”, mientras que en párrafos sucesivos se dispensa al catalán y al castellano idéntico tratamiento en tanto que objeto de enseñanza y de conocimiento, lo que disipa por sí sólo toda sombra de inconstitucionalidad en la literalidad de esta parte segunda del art. 35.2 EAC. El problema de constitucionalidad reside, pues, en determinar si las expresiones que se acaban de transcribir implican, como consecuencia necesaria, la negación al castellano de su condición de lengua vehicular en la enseñanza.

Es doctrina de este Tribunal que “no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía” (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9). En este sentido, nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular y de aprendizaje en todos los niveles de enseñanza. Pero nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza.

Hemos descartado desde un principio toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza. En particular, afirmamos en la referida STC 337/1994, FJ 9, que “el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano ... no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano”, pues “de la cooficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma se derivan consecuencias en lo que respecta a su enseñanza, como hemos reiterado en anteriores decisiones (SSTC 87/1983, fundamento jurídico 5; 88/1983, fundamento jurídico 4 y 123/1988, fundamento jurídico 6)”. En el otro extremo, y habiendo admitido la legitimidad constitucional de los propósitos de las legislaciones autonómicas de normalización lingüística, hemos señalado que “ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial y, de este modo, a la ordenación del pluralismo lingüístico que la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía establecen” (STC 337/1994, FJ 8), habiendo afirmado muy tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, “el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado” (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 10), “pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 C.E.) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos” (STC 337/1994, FJ 10).

Por lo demás, “también desde la perspectiva del art. 27 C.E. ha de llegarse a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7, se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos -esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia- determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos -el Estado y la Comunidad Autónoma- están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación” (STC 337/1994, FJ 9).

Se hace preciso, en definitiva, coherencia en este ámbito el objetivo de la adecuada normalización lingüística de las lenguas cooficiales, por un lado, con el derecho a la educación, por otro, siendo nuestra doctrina que “corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 C.E. sino del art. 3 del E.A.C.” (STC 337/1994, FJ 10), afirmación que, ceñida entonces al contexto de la cuestión resuelta en la citada STC 337/1994, ha de generalizarse aquí para el conjunto del proceso educativo.

Lo anterior supone la necesaria modulación del derecho de opción lingüística en el ámbito de la enseñanza, de manera que, como tenemos repetido, no cabe pretender legítimamente que la misma se imparta única y exclusivamente en una de las dos lenguas cooficiales,

por oponerse a ello el mandato constitucional implícito a “los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y garantizar el mutuo respeto y la protección de ambas lenguas oficiales en Cataluña” (STC 337/1994, FJ 9) y, en particular, por constituir la enseñanza en las lenguas oficiales una de las consecuencias inherentes, precisamente, a la cooficialidad (STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5). Siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas. Por tanto resulta perfectamente “legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo”, aunque siempre con el límite de que “ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma” (STC 337/1994, FJ 10).

Cierto que el apartado 1 del art. 35 EAC omite en su literalidad toda referencia al castellano como lengua docente. Sin embargo, no puede entenderse que su silencio en punto a una circunstancia que resulta imperativamente del modelo constitucional de bilingüismo obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán “normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria”, pero no como la única, sin impedir por tanto -no podría hacerlo- igual utilización del castellano. En consecuencia, el segundo enunciado del art. 35.1 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Por lo mismo, el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del art. 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisibles voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano. Lo mismo ha de decirse del primer enunciado del apartado 2 del art. 35 EAC.

En consecuencia, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

Interpretado en esos términos, el art. 35, apartado 1 y primer inciso del apartado 2, no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

VIGÉSIMO-QUINTO.- A la impugnación del apartado 1 del art. 36 EAC, referido al aranés, será suficiente con responder mediante la remisión a los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos precedentes en relación con el catalán, con el resultado de concluir con la desestimación del recurso en este particular. Idéntica conclusión merece la impugnación del apartado 2 del precepto, recurrido por causa de la utilización del término “ciudadanos”, cuya inconstitucionalidad hemos descartado en los fundamentos jurídicos 9 y 11 al enjuiciar los arts. 2.4 y 7.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 36.1 y 2 EAC.

VIGÉSIMO-SEXTO.- Del capítulo IV (Garantías de los derechos estatutarios) del título I se impugnan los arts. 37 y 38 EAC que lo integran (antecedentes 29, 30, 31 y 32).

Si bien los recurrentes impugnan el art. 37 EAC sin hacer mención específica de ninguno de sus apartados, se desprende de su tenor que la impugnación se contrae al apartado 1, segundo párrafo, que prevé que los derechos reconocidos en los arts. 32 y 33 EAC vinculan “también a la Administración General del Estado en Cataluña”, por lo que sólo nos detendremos en el análisis del párrafo señalado. Hemos de afirmar, con todo, que, desde luego, el apartado 4 del art. 37 EAC no podría merecer en ningún caso reproche alguno de inconstitucionalidad, pues, según se ha dicho ya al examinar la impugnación del art. 15 (fundamento jurídico 18), el art. 37.4 EAC hace expresa salvedad de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales suscritos por España, que no pueden así verse afectados por causa de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto. Derechos y principios que tampoco han de suponer “una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”. Por su lado, los apartados 2 y 3 del art. 37 EAC remiten al Parlamento de Cataluña la regulación y desarrollo de los derechos establecidos en el Estatuto y la aprobación, por ley, de una “Carta” de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. Cometidos ambos que, en los términos en que nos hemos manifestado a propósito de la naturaleza de los derechos estatutarios y atendidas las expresas salvedades del propio art. 37.4 EAC no pueden merecer reproche de inconstitucionalidad.

El imputado al art. 37.1 EAC en cuanto extiende a la Administración del Estado en Cataluña la vinculación a los derechos reconocidos en los arts. 32 y 33 EAC ha de ser rechazado en virtud de las razones expuestas en los fundamentos que hemos dedicado al juicio de constitucionalidad del art. 33 EAC. En efecto, hemos dejado dicho en el fundamento jurídico 21 que “la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una circunstancia jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña y que de ella se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10)”. En este sentido, el Estatuto “se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad del castellano y del catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas” (ibidem).

En realidad, por tanto, el art. 37.1 EAC no hace otra cosa que explicitar una vinculación ya implícita en el contenido de los derechos establecidos en los preceptos estatutarios a los que se remite; derechos cuyo correspondiente obligado es en los arts. 32 (no impugnado) y 33 EAC, junto a las instituciones autonómicas, la Administración estatal en Cataluña. Por ello, la vinculación expresamente establecida en el art. 37.1 EAC no es contraria a la Constitución en la medida y con el alcance que tampoco lo es el contenido de los diferentes

apartados del art. 33 EAC ya examinados, con las precisiones interpretativas que en el fundamento jurídico 21 hemos efectuado respecto de su apartado 5.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del art. 37 EAC.

VIGÉSIMO-SÉPTIMO.- Al art. 38 EAC se le formulan dos reparos: que el Consejo de Garantías Estatutarias interfiere en el sistema de garantías de los derechos fundamentales y que establece la existencia de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulneración de los derechos estatutarios.

El art. 38.1 EAC atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la tutela tanto de los derechos estatutarios como de los derechos legales incluidos en la Carta mencionada en el art. 37 EAC, “de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2 b) y c)”. El art. 76 EAC relaciona las funciones de dicho Consejo, entre las que se cuenta, por lo que ahora importa, el dictamen sobre “la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento” (art. 76.2 b)), así como sobre “los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno” (art. 76.2 c)).

No es de advertir defecto alguno de inconstitucionalidad en la previsión que aquí nos ocupa, toda vez que el precepto se limita a confiar al Consejo de Garantías Estatutarias la defensa de unos derechos que, como tenemos repetido, ni se confunden con los derechos fundamentales ni pueden redundar en su perjuicio o menoscabo, sin que del contenido del propio art. 38.1 EAC se derive cuál haya de ser la naturaleza de la tutela dispensada por aquel Consejo o el alcance en Derecho de sus pronunciamientos, cuestiones que, decididas en el art. 76 EAC, habremos de examinar al resolver su impugnación.

El art. 38.2 EAC dispone que “los actos que vulneren los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes”. Sin perjuicio de cuanto hayamos de decir en relación con los preceptos estatutarios referidos al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que también han sido impugnados, es lo cierto que la previsión aquí examinada pudiera no compadecerse, en su literalidad, con la atribución al Estado por el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, pues, según es doctrina constitucional consolidada, el hecho de que tal competencia exclusiva se atribuya “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” -siendo posible, por tanto, que éstas puedan ser titulares de competencias específicas en el extremo ahora abordado- “no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma” (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, y las allí citadas).

El art. 38.2 EAC parecería remitir a “los procedimientos establecidos en las leyes” la concreta configuración de un recurso jurisdiccional cuya existencia misma es cuestión resuelta y decidida, en apariencia, por el precepto estatutario, sin que a las leyes aludidas en el art. 38.2 EAC, por más que implícitamente se asuma que sólo pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que el de regular el modus de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado. Ello no obstante, y como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como “objeto de recurso” ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone una alteración de “las reglas procesales comúnmente aplicables” en materia de protección de derechos. Por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades que, sobre la base de las previsiones constitucionales determinantes al efecto, el legislador estatal ha dispuesto y regulado en ejercicio de sus competencias propias, el art. 38.2 EAC ha asumido la condición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos a las que el Estatuto quiere hacer referencia expresa por relación a los derechos que el propio Estatuto reconoce, con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de concretarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de “los procedimientos establecidos en las leyes”, que obviamente sólo pueden ser las del Estado.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 38.2 EAC.

VIGÉSIMO-OCTAVO.- Del capítulo V de este título I se impugnan los arts. 41.5, 50.4 y 5 y 52 EAC, que enuncian principios rectores, cuyo régimen jurídico difiere del de los derechos. Sobre su naturaleza jurídica, el art. 39.1, precepto de cabecera del capítulo V, que no ha sido impugnado, dispone que los poderes públicos de Cataluña han de orientar sus políticas públicas de acuerdo con los principios rectores establecidos en la Constitución y también en el “presente Estatuto”, precisando a continuación que los principios rectores estatutarios “informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” (apartado 2); por último, el apartado 3 prevé que los principios rectores estatutarios “son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan”.

Habiendo enjuiciado ya, al examinar la impugnación del art. 34 EAC, los reproches dirigidos contra el art. 50.4 y 5 EAC, hemos de ocuparnos ahora de los arts. 41.5 y 52 EAC.

El art. 41.5 EAC consta de diversos apartados en los que, bajo la denominación “Perspectiva de género”, se recogen distintos mandatos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma tendentes a conseguir la igualdad real y efectiva entre mujeres

y hombres en los diferentes ámbitos social, económico y cultural, entre otros, así como a garantizar que las políticas públicas hagan frente de modo integral a la violencia sexista. En su apartado 5, único que ha sido impugnado, se dispone que “los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual”.

Los recurrentes, en una escueta argumentación, fundamentan la impugnación del art. 41.5 EAC en que excede de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE e infringe la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, a la vez que incide, además, en el derecho a la vida (art. 15 CE), dejando sus límites y la protección de la vida concebida en su máxima indeterminación. Es evidente que el precepto contiene un mandato dirigido a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, únicos, por tanto, que resultan vinculados por el principio rector en aquél recogido. Tal vinculación, por otra parte, se produce, como se indica expresamente, en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma e igualmente en los supuestos previstos en la ley, lo que determina que la actividad de los poderes públicos en la prosecución del mandato establecido habrá de atenerse, en cada caso, a lo dispuesto por el legislador competente, lo que incluye también, eventualmente, las leyes del Estado.

No cabe apreciar, por tanto, el exceso que se denuncia de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni, tratándose de un principio rector, lesión de la reserva de ley orgánica en materia de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Tampoco puede observarse ninguna contradicción con el art. 15 CE, ni puede inferirse del enunciado en sí del art. 41.5 EAC dada su generalidad y abstracción, una indeterminación de la protección, en los términos constitucionalmente debidos, de la vida concebida, como sostienen los recurrentes. Ello sin perjuicio, como es obvio, de la posibilidad de impugnar, en su caso, la eventual adopción de políticas públicas que se pudieran entender contrarias al referido derecho fundamental. Pero de la redacción del precepto en cuestión ni se derivan necesariamente estas políticas, ni, más genéricamente, proclamación alguna contraria al art. 15 CE como revela el contraste de los enunciados de uno y otro artículo.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 41.5 EAC.

VIGÉSIMO-NOVENO.- El art. 52 EAC, que tiene por rúbrica “Medios de comunicación social”, establece en su primer apartado que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso. En el caso de los medios de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral”. El apartado segundo, por su lado, establece que “los poderes públicos deben promover las condiciones para garantizar el acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales en el ámbito de Cataluña”.

Los Diputados recurrentes reiteran respecto al art. 52 EAC el reproche que hicieron al antes examinado art. 41.5 EAC, en lo referente a la trasgresión de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE y de la reserva de ley orgánica ex art. 81.1 CE, a lo que añaden, como motivo impugnatorio específico, la mera invocación de los arts. 18 y 20 CE. Se trata aquí también de un mandato dirigido como principio rector a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que exclusivamente a ellos vincula, y que se inserta en el ámbito material de los medios de comunicación social, respecto al que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en el marco del art. 149.1.27 CE y que, en este caso, la Comunidad Autónoma de Cataluña efectivamente ha asumido en los términos del art. 146 EAC. Sin perjuicio de lo que en su momento se dirá en relación con la concreta impugnación de este último precepto en cuanto al alcance de la competencia autonómica estatutariamente asumida, las precedentes consideraciones son suficientes para desestimar el denunciado exceso de la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE y la infracción de la reserva de ley orgánica en la materia de desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas ex art. 81.1 CE. Por lo demás, en el mandato dirigido a los poderes públicos autonómicos de promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir información veraz, así como la neutralidad de los medios de comunicación de titularidad pública y, en fin, el acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales en el ámbito de la Comunidad Autónoma no puede apreciarse que por sí mismo, a falta de una concreta fundamentación que sustente el reproche que se dirige al precepto, resulte vulnerador de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en los arts. 18 y 20 CE.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 52 EAC.

TRIGÉSIMO.- Los recurrentes cuestionan la constitucionalidad de diversos preceptos del título II del Estatuto, rubricado “De las instituciones”. Las impugnaciones se refieren a los capítulos III, “El Gobierno y la Administración de la Generalitat” (art. 71.1 y 6 EAC), y V, “Otras Instituciones de la Generalitat” (arts. 76.1, 2 y 4, 78.1. 80.1 y 3, y 82 EAC) (antecedentes 33 a 37), así como al Capítulo VI, “El Gobierno Local”, arts. 83.1, 84.2 y 3, 86.5, 90 y 91 EAC) (antecedentes 38 a 41).

El art. 71.1 EAC atribuye a la Administración de la Generalitat “la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local”. Por su parte, la disposición adicional sexta EAC, que se impugna en conexión con aquel precepto, establece que “la Generalitat será Administración ordinaria del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña”. Los recurrentes consideran que tal atribución implica el desplazamiento de la Administración General del Estado en Cataluña, impidiendo el ejercicio de las competencias estatales que deban desplegarse en dicha Comunidad Autónoma.

La “condición de Administración ordinaria” de la Administración de la Generalitat que se recoge en el precepto estatutario, cualquiera que sea el significado que se confiera al término “Administración ordinaria”, bien el cuantitativo que expone el Abogado del Estado, bien el principalista que evoca la representación del Gobierno de la Generalitat, bien el más técnico de Administración que ejerce funciones ejecutivas del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma del que se hacen eco los Letrados del Parlamento de Cataluña, en modo alguno supone, como por el contrario sostienen los recurrentes, la exclusión de la Administración periférica del Estado en

Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal. La condición impugnada es, así, simple trasunto, como se recoge en el mismo precepto, de la posición conferida a la Administración de la Generalitat en el Estatuto y las leyes. Y en lo que ahora interesa ha de resaltarse que el propio art. 71.1 EAC dispone que “la Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por este Estatuto a la Generalitat”. De este modo su calificación como “Administración ordinaria” estatutariamente no se puede traducir en la asunción por la Administración de la Generalitat de las competencias ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y, por tanto, en la exclusión en él de la Administración periférica del Estado, ni en su marginalidad, sin que proceda ahora pronunciamiento preventivo alguno sobre lo que, en su caso, pudiera disponer el legislador en un futuro.

Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 71.1 EAC.

La disposición adicional sexta viene a corroborar la no exclusión o marginalidad de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, al contemplar precisamente la posibilidad de que sean transferidas a la Administración de la Generalitat las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña. Se trata de una previsión de futuro, cuya concreción, de producirse, corresponde determinar al Estado sin condicionamiento alguno por parte de la Comunidad Autónoma a través de los instrumentos correspondientes y con sujeción, obviamente, a los límites que resulten de la Constitución.

Por lo mismo ha de desestimarse la impugnación de la disposición adicional sexta EAC.

TRIGÉSIMO-PRIMERO.- El art. 71.6 EAC, impugnado por los recurrentes, remite a las leyes la regulación de la organización de la Administración de la Generalitat, previendo como contenido en todo caso necesario de las leyes las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat; las formas de organización y de gestión de los servicios públicos; y, en fin, la actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de Derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos.

No cabe advertir en el precepto que ahora nos ocupa, frente a lo que sostienen los recurrentes, una competencia ilimitada de la Generalitat para establecer las formas de personificación pública y privada y la actuación de su Administración en régimen de Derecho privado, si bien ellos mismos postulan la posibilidad de una interpretación conforme de dicho precepto si la competencia de la Generalitat en este ámbito se entiende supeditada a la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE. Pues bien, ni siquiera esa interpretación conforme resulta necesaria para desestimar la impugnación del art. 71.6 EAC, ya que, en efecto, el precepto establece una reserva de ley autonómica en materia de organización de la Administración de la Generalitat, con el contenido necesario que en el mismo se determina, en cuyo ejercicio es obvio que la Comunidad Autónoma debe respetar las bases que el Estado dicte en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas al amparo de la competencia reservada en el art. 149.1.18 CE, cuya menor extensión o alcance ha declarado una reiterada doctrina constitucional cuando se trata de aspectos internos de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). En modo alguno es necesario, como parece deducirse de las alegaciones de los recurrentes, que en el precepto estatutario se haga una salvaguarda expresa a la competencia básica del Estado en este caso concernida para sostener su constitucionalidad ni para que el Estado pueda legítimamente ejercer la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE, que condiciona, evidentemente, la regulación autonómica de la materia a la que se refiere el art. 71.6 EAC.

Ha de desestimarse, por tanto, la impugnación del art. 71.6 EAC.

TRIGÉSIMO-SEGUNDO.- Del art. 76 EAC, referido al Consejo de Garantías Estatutarias, se impugnan los apartados 1, 2 y 4 por entender que las funciones que se le atribuyen quebrantan la reserva del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecida en el art. 161 CE a favor del Tribunal Constitucional, así como que la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes mencionados en el art. 76.4 EAC puede generar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos de este Tribunal, dado especialmente el caso de que los dictados por el Consejo tienen carácter vinculante en el supuesto del art. 76.4 EAC, a lo que se suman los problemas que suscita, en su opinión, el régimen de garantías establecido en el art. 38 EAC, también recurrido. Las restantes partes procesales sostienen, por el contrario, que las funciones del Consejo de Garantías Estatutarias no tienen carácter jurisdiccional, sino consultivo, y se insertan en el procedimiento legislativo, lo que excluye todo posible conflicto con el Tribunal Constitucional y sus funciones propias.

De acuerdo con el art. 76.1 EAC el Consejo de Garantías Estatutarias “es la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat en los términos que establece el apartado 2”. El precepto es, en su literalidad, perfectamente inocuo a los efectos de nuestro pronunciamiento, pues la inconstitucionalidad que pudiera padecer sólo sería la que resultara, por derivación, de los concretos términos del apartado 2 al que se remite. Los recurrentes no dejan de deslizar una cierta censura al observar que la denominación del Consejo “recuerda a otros Tribunales de orden constitucional con funciones similares a nuestro Tribunal Constitucional (Constitución republicana de 1931)”, pero, con independencia de que esa observación no se ha sustanciado en la impugnación formal del precepto por esa causa, es obvio que aquí sólo puede importar la naturaleza jurídica del Consejo que efectivamente pueda deducirse de la configuración normativa de esa institución en el Estatuto, en ningún caso las reminiscencias históricas o de Derecho comparado que con su denominación formal puedan evocarse.

El apartado 2 del art. 76 EAC atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la posibilidad de dictaminar, “en los términos que establezca la ley”, sobre la adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto antes de su aprobación por el Parlamento (art. 76.2 a)); sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento, de los decretos-leyes sometidos a convalidación de la Cámara y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno (art. 76.2 b) y c)), así como sobre la adecuación de los proyectos y proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo “a la autonomía local en los términos que garantiza el presente Estatuto” (art. 76.2 d)).

Como en el supuesto del art. 76.1 EAC, también este apartado 2 del precepto es, en sí mismo considerado, constitucionalmente inobjetable, pues la función dictaminadora atribuida al Consejo de Garantías Estatutarias no hace sino configurarlo en los términos del anterior Consejo Consultivo de la Generalitat, especie del género institucional consultivo cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 204/1992, de 26 de noviembre, y cuyos cometidos en nada pueden perjudicar al ejercicio de la jurisdicción constitucional que nos es propia, pues entre las funciones de asesoramiento características de los órganos consultivos y las jurisdiccionales que son privativas de los Tribunales, en general, y de este Tribunal Constitucional en su condición de supremo intérprete jurisdiccional de la Constitución, en particular, median sustanciales y evidentes diferencias de concepto.

Las diferencias entre Consejo y Tribunal Constitucional -fundamentalmente sustanciadas en el valor de cosa juzgada privativo de los pronunciamientos jurisdiccionales- se diluyen, no obstante, de manera muy notable atendido el carácter vinculante que el apartado 4 del art. 76 EAC atribuye a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias “con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto”.

La indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo, toda vez que el art. 76.2 EAC se remite en ese punto a “los términos que establezca la ley”, hace posible una pluralidad de opciones que pasan por dos extremos:

A) El control sobre los proyectos y proposiciones de ley se llevará a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas en la Cámara y a lo largo de su debate en la misma.

B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley.

En ambos casos puede aún hablarse, con perfecta propiedad, de “proyectos y proposiciones de ley”. Si el dictamen del Consejo es vinculante (importando poco que lo sea sólo en relación con determinadas iniciativas legislativas), ha de entenderse que un juicio negativo impedirá, en el primer caso, la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, y en el segundo supuesto, la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal.

Cualesquiera de ambas hipótesis abocan a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4 del art. 76 EAC, debiendo ser desestimada, por el contrario, la impugnación de sus apartados 1 y 2.

TRIGÉSIMO-TERCERO.- El art. 78 EAC regula las funciones del Síndic de Greuges y sus relaciones con otras instituciones análogas. De sus cinco apartados sólo el primero ha sido impugnado, concretamente por atribuir al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad administrativa autonómica, en todos los órdenes, “con carácter exclusivo”, ya que con esa exclusividad se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE.

La función supervisora atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 54 CE tiene por objeto la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y se configura como una de las “garantías de las libertades y derechos fundamentales” previstas en el capítulo cuarto de ese mismo título (arts. 53 y 54 CE). El hecho de que ejerza esa función como comisionado de las Cortes Generales no supone que la actividad administrativa sobre la que puede proyectarse sea únicamente la propia del Estado central, con exclusión de la Administración autonómica. Tratándose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los arts. 53 y 54 CE han de serlo frente a todos los poderes públicos, pues a todos ellos, sin excepción, vinculan y someten. Así como la garantía jurisdiccional no admite distingo en su proyección sobre el poder público autonómico, tanto legislativo como administrativo, así tampoco la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera Administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público. La “Administración” del art. 54 CE, como la “Administración” de los arts. 103 y 106 CE, no es, por tanto, la concreta especie “Administración central”, sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción. De ahí que la exclusividad que proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el art. 54 CE.

En consecuencia debemos declarar que el inciso “con carácter exclusivo” contenido en el art. 78.1 EAC es inconstitucional y nulo.

TRIGÉSIMO-CUARTO.- Del art. 80 EAC, en el que se regula la Sindicatura de Cuentas, se impugnan sus apartados 1 y 3, habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el antecedente 36 de esta Sentencia.

El art. 80.1 EAC define a la Sindicatura de Cuentas como “el órgano fiscalizador externo de las cuentas de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña”. No cuestionan los recurrentes la posibilidad, ya admitida por este Tribunal (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero), de la coexistencia con el Tribunal de Cuentas de otros órganos fiscalizadores del sector público y, en concreto, de que en los Estatutos de Autonomía puedan preverse y regularse órganos fiscalizadores que se integren en la organización institucional de las Comunidades Autónomas. El reproche que aquéllos dirigen al apartado impugnado se desvanece si se repara en que, ni se define la Sindicatura de Cuentas en el precepto como único órgano fiscalizador externo de las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña, como de contrario se afirma en la demanda, ni se confiere carácter exclusivo a la función fiscalizadora que se le encomienda. Por lo tanto el art. 80.1 EAC no excluye ni impide que el Tribunal de Cuentas, en tanto que “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” (art. 136.1 CE), pueda fiscalizar las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del sector público de Cataluña, manteniendo la relación de supremacía que ex Constitutione le corresponde sobre los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas, si bien hemos precisado también que el ámbito principal y preferente del ejercicio de

su función fiscalizadora “es la actividad financiera del Estado y del sector público estatal” (STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 8). De nuevo hemos de reiterar que el hecho de que no se recoja en el precepto estatutario una cláusula de salvaguarda de las competencias del Estado o de alguno de sus órganos, como acontece en este caso, no lo vicia de inconstitucionalidad.

El apartado 3 del art. 80 EAC dispone que “la Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer relaciones de cooperación mediante convenio. En este convenio deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable”.

Ciertamente alguna dificultad podría suscitar la constitucionalidad del inciso inicial del art. 80.3 EAC si se viese en él un mandato dirigido por igual tanto a la Sindicatura de Cuentas como al Tribunal de Cuentas. Mas atendiendo al órgano que es objeto de regulación en el art. 80 EAC, así como a su ubicación en el título del Estatuto de Autonomía dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma, es posible un entendimiento del inciso en cuestión, sin alterar ni desvirtuar su contenido, que circunscriba aquel mandato a la Sindicatura de Cuentas, en tanto que órgano de la Comunidad Autónoma, a quien se le impone el establecimiento de relaciones de cooperación mediante convenio con el Tribunal de Cuentas, pero que, en tanto que deber, ni vincula ni obliga al Tribunal de Cuentas en lo que se refiere al establecimiento de aquellas relaciones de cooperación ni a los instrumentos en los que, en su caso, se lleve a cabo.

Por lo demás, el inciso final del art. 80.3 EAC, en su tenor literal, ni dispone la participación de la Sindicatura de Cuentas en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable, ni prescribe que la posibilidad de dicha participación se prevea como objeto del convenio en el que se plasmen las antes aludidas relaciones de cooperación, sino que su enunciado, más limitadamente, lo que hace es cifrar como contenido del referido convenio el establecimiento de los mecanismos a través de los cuales cabe que tenga lugar aquella participación, cuya posibilidad y cuyo alcance para los órganos fiscalizadores autonómicos han de venir y vienen actualmente contemplados, en tanto que en la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable el Tribunal de Cuentas es único en su orden (STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2), en la normativa reguladora de éste (art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas). Así pues lo que el convenio debe establecer, en su caso, son los mecanismos a través de los cuales puede articularse la participación de la Sindicatura de Cuentas en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable prevista en la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas.

Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 80.1 y 3 EAC.

TRIGÉSIMO-QUINTO.- El art. 82 EAC se impugna por entender que infringe los arts. 18 y 20 CE, con invocación de los vicios de inconstitucionalidad ya esgrimidos en relación con el art. 52 EAC.

El art. 82 EAC contiene tres incisos. El primero referido a la definición del Consejo Audiovisual de Cataluña como “autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada”. El segundo declara su plena independencia respecto del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Y concluye con un tercer inciso en el que se remite a una ley del Parlamento el establecimiento “de los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación”. Frente a la posición de los recurrentes, ha de estimarse en este extremo la opinión del resto de las partes personadas en el proceso y, en consecuencia, descartar la vulneración por el art. 82 EAC de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los arts. 18 y 20 CE, dada la generalidad del precepto estatutario, cuya concreción se remite al legislador autonómico. Por tanto, los problemas de constitucionalidad que suscitan los recurrentes se derivarían, en su caso, del desarrollo legal de la previsión estatutaria, de suerte que, en este punto, el recurso puede ser calificado de preventivo, sin que ninguna consideración proceda hacer aquí y ahora, como es evidente, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña (R.I. núm. 3766-2006).

Ha de desestimarse, por consiguiente, la impugnación del art. 82 EAC.

TRIGÉSIMO-SEXTO.- Son varios los preceptos impugnados del capítulo VI, “El Gobierno Local”, del título II, pero los Diputados recurrentes hacen preceder a la fundamentación de cada impugnación una crítica general a dicho capítulo. Sostienen los recurrentes que el capítulo VI contiene una regulación del régimen local impropia de un Estatuto, que desborda la reserva estatutaria del art. 147.2 CE al incluir la organización de los entes locales, y que trata de desplazar la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal, persiguiendo la interiorización del gobierno local para terminar con su carácter bifronte que se desprende del art. 149.1.18 CE.

La generalidad y abstracción de la crítica que los Diputados formulan al referido capítulo, que no se traduce en una impugnación íntegra del mismo, ni con base directamente en ella se interesa la declaración de inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos, no puede ser objeto por nuestra parte sino de una respuesta de igual tenor. En modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de “régimen local”, expresión ésta que hemos identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales (ibidem). Así pues, sin una mayor argumentación y concreción impugnatoria por parte de los Diputados recurrentes, no puede estimarse que en su conjunto el capítulo VI transgreda la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia.

En los mismos términos de generalidad y abstracción que los utilizados en el recurso, difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local. Este carácter es el resultado “de la actividad concurrente del Estado ... y de las Comunidades Autónomas” (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que “junto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe

también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas” (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales.

Por las razones expuestas ha de rechazarse la genérica crítica que los recurrentes dirigen contra el capítulo VI del título II del Estatuto.

TRIGÉSIMO-SÉPTIMO.- El art. 84.2 y 3 EAC se impugna porque entienden los recurrentes que ambos apartados formarían un sistema encaminado a limitar la facultad del Estado de dictar normas básicas sobre las competencias locales, atribuyéndose además a los entes locales competencias sobre materias que corresponden con carácter exclusivo o compartido al Estado, como las enunciadas en el art. 84.2.e), h) y l) EAC.

El art. 84.2 EAC enumera una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias propias en los términos que determinen las leyes. Obviamente, como señala el Abogado del Estado, esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso competencia son materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencia autonómica. Ello sentado, y sin perjuicio de lo que se dirá seguidamente en relación con las concretas materias cuestionadas por los recurrentes, ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” de los entes locales constitucionalmente necesarios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 1 y 4). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64).

Los recurrentes cuestionan, además, la inclusión en el precepto estatutario de algunas de las materias en él enunciadas, aduciendo de manera genérica que se trata de competencias del Estado exclusivas y compartidas, si bien únicamente proyectan y precisan la impugnación en relación con las recogidas en las antes mencionadas letras e), h) y l) del art. 84.2 EAC. A la alegación referida a estas concretas materias va a circunscribirse nuestro pronunciamiento, dado que el planteamiento genérico e indeterminado de los recurrentes resulta huérfano del más mínimo razonamiento acreditativo de que la Comunidad Autónoma no haya asumido competencias sobre el resto de las materias recogidas en el precepto o de que el enunciado de las mismas exceda del acervo competencial de la Comunidad Autónoma.

Frente a la argumentación común respecto a las materias incluidas en las letras e), h) y l) del art. 84.2 EAC de que se trata de materias de competencia exclusiva del Estado, ha de señalarse que en materia de circulación (letra h)) se han trasferido competencias a la Comunidad Autónoma en los términos de la Ley Orgánica 6/1997, de 12 de diciembre, y que estatutariamente ésta ha asumido competencias en materia de control y seguridad del tráfico (art. 164 EAC), sin que tal asunción haya sido recurrida por los recurrentes. Asimismo en materia de infraestructuras de telecomunicaciones y servicios de telecomunicaciones (letra l)) la Comunidad Autónoma ha asumido competencias (arts. 137.2 y 146.1 EAC), no habiendo impugnado los Diputados recurrentes el primero de los títulos competenciales y admitiendo respecto del segundo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre el mismo, cuestionando únicamente el concreto alcance con que lo ha hecho.

En la demanda se hace hincapié en la atribución a los gobiernos locales de la coordinación mediante la Junta de seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio (letra e)), al haber creado una ley del Estado el referido órgano, cuya supresión igualmente podría disponer. Pero, sin embargo, el precepto estatutario no tiene por objeto o finalidad la constitución, composición o funciones de la Junta de seguridad, aspectos que regula el art. 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, sino más limitadamente la atribución a los gobiernos locales de la concreta facultad de coordinación a la que se refiere, cuyo ejercicio se dispone a través de la Junta de seguridad de acuerdo con la configuración que de la misma ha efectuado el legislador estatal, sin que obviamente esta previsión estatutaria vincule a dicho legislador en cuanto a la posible supresión, alteración o modificación del referido órgano en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente le corresponden. Por lo demás la Comunidad Autónoma ha asumido en materia de seguridad pública competencias, entre otros aspectos, sobre la planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña, organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y coordinación de policiales locales (art. 164 EAC), sin que los Diputados recurrentes hayan impugnado este título competencial en ninguna de sus facetas.

Al ser el fundamento de la impugnación del art. 84.3 EAC el mismo que el ya analizado en relación con la impugnación en su conjunto del art. 84.2 EAC no puede ser otra la razón de decidir respecto a ella. El precepto reserva a las leyes aprobadas por el Parlamento la distribución entre las distintas Administraciones locales de las responsabilidades administrativas a que se refiere el art. 84.2 EAC. Es evidente, pese a que en él se omita cualquier referencia a la competencia estatal en materia de régimen local ex art. 149.1.18 CE, que el legislador autonómico al aprobar las referidas leyes ha de atenerse a la legislación básica del Estado en dicha materia, respetando, en todo caso, la competencia estatal.

Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 84.2 y 3 EAC.

TRIGÉSIMO-OCTAVO.- El art. 86.5 EAC atribuye a la Generalitat “el control de la adecuación al Ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias”.

La impugnación del precepto se contrae exclusivamente a su inciso final por estimar los recurrentes que margina o limita las facultades del Estado en cuanto al control de los actos y acuerdos municipales, confiriéndole únicamente el ejercicio de las acciones que pueda emprender en defensa de sus competencias. Tal limitación afectaría a los controles de naturaleza financiera, así como a las facultades de subrogación y disolución contempladas en los arts. 60 y 61 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, cuando el propio Estado es el que ha de determinar el control que le corresponda en el ejercicio de las competencias que le reserva el art. 149.1.14 y 18 CE.

La indeterminación y, acaso, insuficiencia del inciso final del art. 86.5 debe entenderse, como sostiene el Abogado del Estado, que no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resultan atribuidos por el art. 149.1 CE y que se adecuen a su respectivo ámbito, debiendo insistirse de nuevo en que la falta de una mención expresa a las competencias estatales ex art. 149.1 CE de ninguna manera impide su ejercicio.

Ha de desestimarse, por tanto, la impugnación del art. 86.5 EAC.

TRIGÉSIMO-NOVENO.- El último grupo de preceptos impugnados del título II del Estatuto regula la institución de la veguería; en concreto, los arts. 83.1, 90 y 91 EAC. En el antecedente 41 han quedado resumidas las posiciones de las partes, cifrándose la de los recurrentes en la idea de que el Estatuto suprime a la provincia en Cataluña como ente local, y la sustituye por un nuevo tipo de entidad, la veguería, incurriendo así en infracción de los arts. 137 y 141 CE. A su juicio, sin embargo, cabría una interpretación conforme si se entendiera que la veguería es simplemente el nombre de la provincia en Cataluña, aunque en todo caso siempre sería inconstitucional el art. 91.4 EAC, referido a la creación, modificación y supresión de las veguerías. Tanto el Abogado del Estado como la representación del Parlamento de Cataluña asumen esta interpretación de conformidad y no aprecian inconstitucionalidad alguna en el art. 91.4 EAC, toda vez que la intervención del Parlamento de Cataluña queda claramente condicionada a la de las Cortes Generales en los supuestos de alteración de los límites provinciales, respetándose la reserva de ley orgánica establecida en el art. 141.1 CE. Por su parte el Gobierno de la Generalitat afirma que la posibilidad de crear las veguerías deriva directamente del art. 141.3 CE y redundaría en beneficio de la autonomía local.

Ninguna de las partes personadas en este proceso niega que la provincia sea una institución territorial garantizada por la Constitución, cuyo gobierno y administración autónoma se encomiendan a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. No es necesario, por tanto, redundar ahora en la obviedad ni demorarse en la cita de la jurisprudencia invocada por las partes. La cuestión debatida se centra únicamente en determinar si la veguería no es sino la denominación de la provincia en Cataluña o si se trata de un nuevo ente local, supuesto éste en el que, a su vez, habría de precisarse si su existencia no afecta a la de la provincia o, por el contrario, supone su supresión.

CUADRAGÉSIMO.- Como cuestión de principio es necesario señalar que el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención de la provincia, salvo en su art. 91.4 EAC, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña. La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”, y como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto.

Antes al contrario, atendida la función constitucional del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, la omisión advertida encuentra razón bastante en la circunstancia de que el Estatuto catalán ha querido ceñirse a la disciplina de la organización territorial en la que se estructura la propia Generalitat de Cataluña; esto es, al único objeto que en realidad le es disponible, pues carecería de toda competencia para pronunciarse sobre la organización territorial del Estado en esa Comunidad Autónoma. En otras palabras, y como se desprende del art. 83 EAC, su objeto es la “organización del gobierno local de Cataluña”, nunca la del gobierno local del Estado en ese territorio.

Con ese propósito, el Estatuto catalán ha decidido estructurar la organización territorial básica de la Generalitat en municipios y veguerías (art. 83.1 EAC), contando además con la comarca como ente de organización supramunicipal (art. 83.2 EAC) y previendo la posible creación autonómica de otros entes supramunicipales (art. 83.3 EAC). En lo que aquí importa el Estatuto ha dispuesto que la veguería ha de ser “la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios” (art. 90.1 EAC), lo que en nada afecta a la provincia como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (art. 141.2 CE), pues ni la estructura provincial es el único criterio de organización territorial de los servicios públicos (como, por lo demás, acredita el hecho de la organización comarcal referida en los arts. 83.2 y 92 EAC, no impugnados en este proceso), ni con la opción estatutaria por la división del territorio catalán en veguerías se perjudica a la división del territorio del Estado en provincias; también, por tanto, en Cataluña, donde las actividades del Estado central no tienen que ordenarse con arreglo a otro criterio de división que no sea el provincial, constitucionalmente obligado.

De otro lado, la definición estatutaria de la veguería como “gobierno local” (art. 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación (art. 90.1 EAC) viene a corresponderse con la definición constitucional de la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.2 CE), pero, como en el caso de la veguería en su condición de “división territorial” autonómica, tampoco esta su dimensión orgánica perjudica en absoluto a la que es también propia de la provincia, toda vez que la garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno

supramunicipal, fuera, claro está, de aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 83.1 EAC al introducir la veguería como entidad estructuradora de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña y no hacer mención, en cambio, de la provincia, pues no por ello se ve afectada, con carácter general, la división territorial del Estado en provincias, ni, en particular, la división de Cataluña en las cuatro provincias actualmente existentes.

Por lo mismo también es de descartar la inconstitucionalidad imputada al art. 90.1 y 2 EAC, pues ninguna de las dos dimensiones definidoras de la veguería (como división del territorio a efectos intraautonómicos y como gobierno local para la cooperación intermunicipal, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses) perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad local ni a las funciones constitucionales que le son propias; esto es, las de circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades y la de entidad local con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía (art. 141.1 CE). En tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales.

Interpretado en esos términos, el art. 90 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CUADRAGÉSIMO-PRIMERO.- De los dos preceptos cuya inconstitucionalidad acabamos de descartar se desprende, en su interpretación más inmediata, que la veguería se constituye como una entidad local que, sin perjuicio de la provincia y de sus funciones constitucionalmente garantizadas, concurre con los municipios en la estructuración de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña, también organizada en comarcas y otros entes supramunicipales de posible creación por la Comunidad Autónoma; esto es, como una entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia, con la que convive en el respeto a su autonomía garantizada por la Constitución.

Sin embargo, el art. 91 EAC opone a lo anterior una alternativa radicalmente distinta y que ha sido, por lo demás, la que las partes personadas han coincidido en asumir como la más adecuada para el entendimiento de la veguería como una institución conforme a la Constitución. De acuerdo con dicho precepto la veguería podría no ser una nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia en Cataluña. Tal sería, en efecto, la conclusión que puede desprenderse del art. 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos de veguería (en tanto que órganos de “gobierno y administración autónoma de la veguería”: art. 91.1 EAC) “sustituyen a las Diputaciones”.

Tal posibilidad no es contraria a la Constitución, habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse “a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”, como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería. De sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local.

Ambas interpretaciones tienen, por tanto y en principio, cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia. Sin embargo, cada una de estas dos interpretaciones posibles precisan, en su caso, de un determinado entendimiento del art. 91 EAC, pues hay que recordar que los recurrentes también sostienen la inconstitucionalidad del inciso inicial del art. 91.4 EAC, según el cual, la creación, modificación y supresión de las veguerías, “se regulan por ley del Parlamento”, previsión que se opondría a lo dispuesto en el art. 141.1 CE, que requiere una ley orgánica para la alteración de los límites provinciales. La impugnación en este particular se reduce a este aspecto, sin extenderse a la regulación por ley del Parlamento de Cataluña del “desarrollo del régimen jurídico de las veguerías”.

Pues bien, si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de veguería, según prescribe el art. 91.3 EAC. Sin embargo, en ningún caso la “creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías” podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada “veguería” en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico.

Por el contrario, si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias.

Interpretados en esos términos, los apartados 3 y 4 del art. 91 EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CUADRAGÉSIMO-SEGUNDO.- El título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña, rubricado “Del Poder Judicial en Cataluña” y objeto de impugnación en varios de sus preceptos, ha merecido de los recurrentes una crítica de principio basada en el argumento de que la materia en cuestión sólo puede ser regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en consecuencia, no por el Estatuto que, en el presente caso, a su juicio, atendería además contra la unidad del Poder Judicial mediante su indebida territorialización. A este

planteamiento general, del que se ha dado cuenta en el antecedente 42, han opuesto las demás partes procesales las razones también recogidas en ese mismo antecedente.

La crítica de principio de los recurrentes no llega al punto de descalificar la existencia de un título estatutario dedicado al Poder Judicial, pues expresamente dicen asumir la reiterada doctrina de este Tribunal a propósito de la existencia de dos ámbitos materiales discernibles en relación con el Poder Judicial, de los cuales sólo el referido a la denominada “administración de la Administración de Justicia” puede ser objeto de atribución a las Comunidades Autónomas, siendo de la exclusiva competencia del Estado la “Administración de Justicia” en sentido propio (por todas, STC 56/1990, de 29 de marzo). También el Abogado del Estado y el Gobierno y el Parlamento catalanes parten de esa doctrina en su defensa de los preceptos estatutarios recurridos, de manera que el problema constitucional planteado no es, en términos maximalistas, si el Estatuto de Autonomía puede o no incluir preceptos dedicados al Poder Judicial, sino, más precisamente, si los concretos preceptos aquí recurridos se desenvuelven en el ámbito material accesible a la competencia autonómica, siendo notorio que las partes también discrepan en punto a la exacta delimitación de ese ámbito frente al reservado a la competencia del Estado.

Procede, pues, examinar en particular cada uno de los preceptos recurridos para determinar si, como sostienen los recurrentes, el nuevo Estatuto catalán se ha extendido sobre materia reservada a la competencia estatal. Examen que, como es evidente, no puede sino partir del principio de que una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad. Los sistemas normativos que en ese punto se configuran producen normas propias, a partir del ejercicio de unas potestades legislativa y ejecutiva también propias. Sin embargo, la función jurisdiccional, mediante la que tales normas adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y sólo, una función del Estado. En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción.

La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado. La Constitución limita la relevancia del principio autonómico en el ámbito de la jurisdicción a términos muy concretos, que hacen del territorio de la Comunidad Autónoma una de las unidades vertebradoras de la articulación del Poder Judicial en el conjunto del territorio nacional. Vale, pues, como criterio de ordenación territorial de los órganos de la jurisdicción y de las instancias procesales, pero sin perjuicio alguno de la integración de aquéllos en un Poder del Estado. Unidad orgánica y funcional que, asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la “administración de la Administración de Justicia”, cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado.

La caracterización del Estado autonómico que tan someramente acaba de esbozarse tiene su fundamento constitucional más específico en el art. 152.1 CE, cuyo segundo apartado, en conjunción con las previsiones del título VI de la Constitución y del art. 149.1.5 CE, cifra la dimensión jurisdiccional de las Comunidades Autónomas en un sentido negativo: si las Comunidades Autónomas han de tener siempre Gobierno propio y, en determinados supuestos, hoy generalizados a todas las Comunidades Autónomas, también Asamblea legislativa autonómica, no pueden contar, en ningún caso, con Tribunales propios, sino que su territorio ha de servir para la definición del ámbito territorial de un Tribunal Superior de Justicia que no lo será de la Comunidad Autónoma, sino del Estado en el territorio de aquélla. Dicho ámbito territorial será también el que defina la ordenación de las instancias procesales, que deberán agotarse en ese territorio para culminar inmediatamente en la instancia nacional del Tribunal Supremo. Sobre estos extremos (mucho menos sobre los que tengan que ver con la jurisdicción y su ejercicio o con los órganos judiciales) nada puede disponerse en los Estatutos de Autonomía, a los que el art. 152.1 CE sólo habilita para establecer “los supuestos y las formas de participación de (las Comunidades Autónomas) en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio”, en el entendido de que tal organización es una competencia estatal.

CUADRAGÉSIMO-TERCERO.- El capítulo I del título III, que lleva por rúbrica “El Tribunal Superior de Justicia y el Fiscal o la Fiscalía Superior de Cataluña”, consta de dos artículos, 95 y 96, que han sido objeto de impugnación. El art. 95 EAC ha sido recurrido en sus apartados 1, 2, 4, 5 y 6, recogiendo en el antecedente 43 los argumentos jurídicos en los que las distintas partes procesales han basado su respectivo juicio de constitucionalidad.

El apartado 1 del art. 95 EAC define al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como “el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña”, añadiendo que “es competente, en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente, para conocer de los recursos y de los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto”. “En todo caso -concluye el precepto-, el Tribunal Superior de Justicia es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo, social y en los otros que puedan crearse en el futuro”. Aun cuando los recurrentes reprochan al precepto la inidoneidad del Estatuto para establecer las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, por derivación, las del Tribunal Supremo, lo cierto es que únicamente impugnan de manera expresa la previsión relativa a la competencia del Tribunal Superior de Justicia para la tutela de los derechos reconocidos por el propio Estatuto, entendiéndose que de su conjunción con lo dispuesto en el art. 38.2 EAC resultaría una suerte de recurso de amparo para la defensa de derechos que, de acuerdo con el art. 37 EAC, también vinculan a la Administración del Estado en Cataluña y a los particulares.

El art. 95.1 EAC se limita a reproducir la previsión del art. 152.1 CE en punto a la condición del Tribunal Superior de Justicia como Tribunal en el que culmina la organización judicial en Cataluña. Podría ser dudoso que el Estatuto pudiera ir más allá de esa reproducción y disponer que, “(e)n todo caso, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal,

contencioso-administrativo, social y en los otros que puedan crearse en el futuro”, salvedad que se introduce en el precepto tras haber afirmado que las competencias del Tribunal Superior lo son “en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente”, que sólo puede ser la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahora bien, como quiera que, por mandato constitucional expreso, los Tribunales Superiores de Justicia han de culminar la organización judicial en cada territorio y, además, en dicho territorio han de agotarse (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123.1 CE) las instancias judiciales, es claro que tales Tribunales han de ser, por principio, competentes en todos los órdenes jurisdiccionales existentes. Cuáles sean éstos y cuál haya de ser el alcance de la competencia del Tribunal Superior de Justicia en cada caso es cuestión reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que el art. 95.1 EAC se oponga a ello.

Por lo demás, descartada la inconstitucionalidad de los arts. 37 y 38 EAC en fundamentos precedentes (fundamentos jurídicos 26 y 27), decae por las mismas razones la objeción planteada al art. 95.1 EAC en cuanto que éste signifique la posible creación de un recurso de amparo para la defensa de derechos estatutarios equiparados a los fundamentales. En efecto, tampoco el art. 95.1 EAC implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone una alteración de “las reglas procesales comúnmente aplicables” en materia de protección de derechos, sino que, por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades dispuesto y regulado por el legislador del Estado en ejercicio de sus competencias propias, el precepto cuestionado asume la condición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos; funciones a las que el Estatuto quiere hacer referencia expresa por relación a los derechos que el propio Estatuto reconoce, con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de materializarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de “los procedimientos establecidos en las leyes” (art. 38.2 EAC), que sólo pueden ser las del Estado.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 95.1 EAC.

CUADRAGÉSIMO-CUARTO.- El apartado 2 del art. 95 EAC hace del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña “la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina”, concluyendo que “la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos”.

Los recurrentes sostienen que este precepto lleva a cabo un indebido desarrollo del art. 152.2 CE al determinar directamente las competencias del Tribunal Superior de Justicia, infringiendo por ello los arts. 122 y 149.1.5 y 6 CE, y es además contrario al art. 123 CE, en la medida en que contrae la competencia del Tribunal Supremo a la unificación de doctrina. Ninguna de las restantes partes procesales admite esta conclusión, alegando que el apartado cuestionado se limita a completar, sin contradecir, las previsiones del art. 152 CE y no es incompatible con la definición constitucional de la función del Tribunal Supremo.

Es doctrina conocida que “la culminación en el Tribunal Superior de Justicia de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, establecida en (el art.) 152 CE... no comporta que el agotamiento de las instancias procesales se haya de producir necesariamente y en todos los órdenes jurisdiccionales ante dicho órgano, sino tan sólo la inexistencia de ningún otro órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, con independencia de la salvedad que, respecto al Tribunal Supremo, resulta del art. 123 CE. La única exigencia constitucionalmente impuesta por dichos preceptos en orden a las instancias procesales es que su preclusión se produzca ante órganos radicados en el propio territorio de la Comunidad Autónoma si en ella lo está el órgano competente de la primera instancia” (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 32).

Nada de esto se contradice con el art. 95.2 EAC, que en un recto entendimiento de sus palabras no atribuye al Tribunal Superior de Justicia el conocimiento de todos los posibles recursos tramitados en su territorio, ni hace de ella la última instancia de todos los procesos en todo caso, sino que sólo le reconoce -dada su posición como órgano jurisdiccional con el que culmina la organización judicial del Estado en Cataluña, según recuerda el art. 95.1 EAC- la condición de última instancia posible a los fines de cumplir con el mandato constitucional de que las sucesivas instancias procesales se agoten ante órganos judiciales radicados en Cataluña (art. 152.1 CE), sin excluir con ello que, en su caso, ese agotamiento pueda realizarse en órganos judiciales inferiores del mismo territorio, lo que siempre corresponderá determinar a la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma que el mismo art. 95.2 EAC asume como la competente para determinar “el alcance y contenido de los indicados recursos”. En consecuencia, ha de ser desestimada en este extremo la impugnación del art. 95.2 EAC.

Distinto es lo que sucede respecto de la salvedad hecha en el precepto a “la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina”. Ni el Estatuto puede contraer la competencia de ese Tribunal al conocimiento de un determinado recurso jurisdiccional, ni definir, al margen de cualquier recurso, las competencias jurisdiccionales del Tribunal Supremo, pues es evidente que Ley Orgánica del Poder Judicial es la única norma constitucionalmente habilitada para determinar los procesos y recursos que son de la competencia de los órganos judiciales, sin exclusión, naturalmente, del propio Tribunal Supremo.

Cabe entender que con la expresión “unificación de doctrina” no se hace referencia en el Estatuto a un concreto recurso procesal, ni se delimita la función del Tribunal Supremo, sino que simplemente se alude, sin posibilidad de reducirla, al cometido característico y propio de dicho Tribunal en tanto que órgano jurisdiccional “superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales” (art. 123.1 CE). Cometido cifrado en la reducción a unidad del ejercicio de la jurisdicción por el conjunto orgánico de la pluralidad de los Juzgados y Tribunales en los que se estructura y organiza el Poder Judicial del Estado. Siendo ésa específicamente la función cuyo ejercicio define al Tribunal Supremo como el superior en todos los órdenes judiciales, el art. 95.2 EAC ha de interpretarse en el sentido de que con la “unificación de doctrina” no se puede definir por el Estatuto la función jurisdiccional del Tribunal Supremo ni se limita la configuración de la misma por la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni se hace referencia a un recurso procesal específico, sino sólo a aquella función reservada al Tribunal Supremo y referida en el Estatuto por relación a su resultado -la unificación de la doctrina

de todos los órganos judiciales, esto es, con mayor propiedad, la unificación de la aplicación e interpretación del Derecho-, alcanzado mediante un orden de recursos procesales que sólo a la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde establecer.

Interpretado en esos términos, el inciso “para la unificación de doctrina” del art. 95.2 no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CUADRAGÉSIMO-QUINTO.- Los recurrentes reprochan también al apartado 4 del art. 95 EAC la infracción del art. 149.1.5 y 6 CE por atribuir al Tribunal Superior de Justicia “la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña”. Siendo evidente que la ley en cuestión sólo puede ser, una vez más, la Orgánica del Poder Judicial, nada puede oponerse a la constitucionalidad del precepto, en el bien entendido de que será siempre esa ley orgánica la que, además de disponer los supuestos en que caben aquellos recursos extraordinarios, disponga también los supuestos en que su resolución corresponda al Tribunal Superior de Justicia, quedando así este órgano judicial autorizado para su conocimiento, según previene el art. 95.4 EAC. No estamos, por tanto, ante una norma estatutaria atributiva de competencias judiciales, sino ante un precepto que asume, sin condición, cuanto sobre esa materia decida, con perfecta libertad, el legislador estatal competente.

En fin, los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC han sido impugnados en cuanto prevén la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en el proceso de propuesta de determinados nombramientos judiciales, siendo así que dicho Consejo ha sido cuestionado en su misma existencia con la impugnación del art. 97 EAC, de manera que de la constitucionalidad de este precepto, sobre la que nos pronunciaremos en el fundamento jurídico 47, depende necesariamente la de aquellos dos apartados. Sin perjuicio de lo cual, hemos de declarar ahora que, por las razones expuestas, debe desestimarse la impugnación del art. 95.4 EAC.

CUADRAGÉSIMO-SEXTO.- El art. 96 EAC está dedicado al Fiscal Superior de Cataluña y su impugnación se basa igualmente en que, a juicio de los recurrentes, produce una indebida territorialización del Ministerio Fiscal, con quiebra de los principios constitucionales de unidad y jerarquía de la institución y de la reserva de ley prevista para la regulación de su estatuto orgánico (art. 124 CE). Censura a la que se han opuesto tanto el Abogado del Estado como el Parlamento y el Gobierno catalanes con los argumentos que, al igual que los de los Diputados recurrentes, se han sintetizado en el antecedente 44.

El apartado 1 del art. 96 EAC se limita a atribuir la denominación de “Fiscal Superior de Cataluña” al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Denominación específica que, además de ser la acogida por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, no tiene consecuencia alguna en el orden del procedimiento de designación del Fiscal Superior o en el de sus funciones institucionales, pues en ambos casos el art. 96 EAC se remite de manera expresa -en sus apartados 1 y 4, respectivamente- a lo que establezca dicho estatuto orgánico del Ministerio Público. Incluso la concreta referencia a la función de representación del Ministerio Fiscal en Cataluña incluida en el art. 96.1 EAC se compadece sin dificultad con esa remisión a la disciplina del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y abunda, por lo demás, en los principios de unidad y jerarquía que le son característicos.

El respeto al procedimiento de designación del Fiscal Superior no se ve perjudicado en absoluto por el hecho de que el art. 96.2 EAC disponga que el Presidente de la Generalitat ordena la publicación de su nombramiento en el Diario Oficial de la Generalitat, pues es obvio que la única publicación relevante a los fines de la perfección jurídica del nombramiento es la verificada en el Boletín Oficial del Estado, cumpliendo así la realizada en el Diario de la Generalitat un cometido de coadyuvar al mayor conocimiento de aquel acto.

El apartado 3 del art. 96 EAC prevé el envío por el Fiscal Superior a distintas instituciones autonómicas de una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Los recurrentes no se han detenido específicamente en este punto, sin que sea fácil advertir en qué medida esta previsión puede redundar en la indebida territorialización del Ministerio Fiscal o en la invasión de la reserva de ley establecida en el art. 124 CE, único fundamento invocado en el recurso para la impugnación in abstracto de la totalidad del art. 96 EAC. En todo caso, la previsión de que la copia de la memoria se presente ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma se contempla también expresamente en el art. 11.2 del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y es una manifestación de las relaciones institucionales del Ministerio Fiscal con las instituciones públicas que, en su dimensión puramente informativa, no puede implicar, por definición, control alguno por parte de la Cámara sobre la actuación del Fiscal Superior.

Por último, el apartado 4 del art. 96 EAC se limita, según hemos dicho ya, a recordar que las funciones del Fiscal Superior “son las que establece el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal”, lo que no puede ser más respetuoso con la reserva del art. 124.3 CE, siendo, en fin, evidente que la posibilidad de que la Generalitat celebre convenios con el Ministerio Fiscal, según concluye el apartado 4 examinado, no supone para éste la imposición de un deber incompatible con su posición y autonomía institucionales.

En atención a todo lo cual ha de desestimarse la impugnación del art. 96 EAC.

CUADRAGÉSIMO-SÉPTIMO.- El capítulo II del título III del Estatuto tiene por objeto el Consejo de Justicia de Cataluña. En el antecedente 45 se han resumido las consideraciones alegadas por las partes en relación con los preceptos impugnados al respecto, que son los arts. 97, 98.1 y 2 y 99.1 EAC, a los que se imputa por los Diputados recurrentes la invasión de la materia reservada al legislador orgánico en el art. 122.2 CE y al Estado en el art. 149.1.5 CE. Imputaciones a las que las restantes partes personadas han contestado subrayando las salvedades contempladas en el Estatuto a favor del dominio propio de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Atendida la configuración constitucional del Poder Judicial a la que nos hemos referido en los Fundamentos precedentes, es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como “órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña” y cuyos actos lo serían de un “órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial”, siendo así que el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial,

puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados.

Ahora bien, la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión, pues sólo si todas y cada una de sus concretas atribuciones se correspondieran, además, con esa cualificación impropia, sería inevitable la inconstitucionalidad y nulidad de un órgano cuya existencia únicamente tendría razón de ser para el ejercicio de unos cometidos constitucionalmente inaceptables. El art. 97 EAC es, por tanto, inconstitucional en la medida en que califica al Consejo de Justicia de Cataluña como “órgano de gobierno del poder judicial” que “actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial”. La pervivencia del Consejo de Justicia de Cataluña, una vez excluida su inconstitucional concepción, dependerá del juicio que merezcan las atribuciones que se le confieren en el art. 98 EAC.

En todo caso, la inconstitucionalidad de principio advertida ya en el art. 97 EAC ha de implicar, por conexión o consecuencia, la de los arts. 98.3 y 100.1 EAC, no impugnados, en cuanto el primero parte de la posibilidad de que el Consejo de Justicia dicte resoluciones en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados y toda vez que la recurribilidad en alzada de determinados actos del Consejo de Justicia de Cataluña ante el Consejo General del Poder Judicial resulta lógicamente de la definición de aquél como órgano desconcentrado de este último.

Por tanto, el art. 97 EAC, así como el apartado 3 del art. 98 EAC y el apartado 1 del art. 100 EAC, son inconstitucionales y nulos.

CUADRAGÉSIMO-OCTAVO.- El art. 98.1 EAC asigna al Consejo de Justicia de Cataluña las atribuciones establecidas en “el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial”. No es de advertir en lo anterior inconstitucionalidad alguna, pues el precepto se limita a enumerar genéricamente las fuentes de atribución de las competencias del Consejo de Justicia, incluyéndose entre ellas la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero sin condicionar en absoluto la libertad del legislador orgánico; tampoco la del Consejo General del Poder Judicial, cuya posible delegación de atribuciones en el Consejo de Justicia no resulta en absoluto obligada. La cuestión determinante será, por tanto, cuáles son, en cada caso, las competencias atribuidas directamente en el propio Estatuto, siendo evidente que respecto de las que se puedan contemplar en su momento en “las leyes que apruebe el Parlamento” nada podemos anticipar ahora.

Las atribuciones en las que aquí hemos de centrarnos son, pues, las relacionadas en el art. 98.2 EAC. De ellas incurren en clara inconstitucionalidad, por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las contempladas en los apartados a) (participación en la designación de presidentes de órganos judiciales), b) (expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales), c) (funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados), d) (inspección de Tribunales) y e) (información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña), que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas.

Por el contrario, se acomodan a la Constitución las atribuciones contempladas en los apartados f) (“precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del (CGPJ)”), g) (información sobre propuestas en materia de organización y demarcaciones), h) (presentación de una memoria al Parlamento) e i) (reiterativo del art. 98.1 EAC). En la medida en que dichas atribuciones se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la “administración de la Administración de Justicia”, su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC.

En suma, la referencia al Consejo de Justicia de los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC, así como las letras a), b), c), d) y e) del art. 98.2 EAC son inconstitucionales y nulos, sin que infrinjan la Constitución los restantes epígrafes de este último precepto.

CUADRAGÉSIMO-NOVENO.- El art. 99.1 EAC, que regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Justicia de Cataluña, prevé la integración en él de Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio, y confiere su presidencia al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Hemos rechazado en el fundamento jurídico 47 que el Consejo de Justicia de Cataluña pueda caracterizarse como un órgano de gobierno de los jueces, ya que las únicas funciones que constitucionalmente puede ejercer son las de naturaleza administrativa; por tanto, la integración de Jueces y Magistrados en su composición supondría hacer uso de la excepción contemplada en el art. 117.4 CE, que impide, por principio, que los Jueces ejerzan funciones ajenas a la potestad jurisdiccional. No es el Estatuto, por las razones ya repetidas en fundamentos anteriores, la norma competente para establecer esa excepción, lo que desde luego hace en su primer inciso en relación con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al atribuirle la presidencia del Consejo de Justicia de Cataluña. En cuanto al resto de los componentes de este órgano, el precepto estatutario dispone que, además de por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, estará integrado por “(...) los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio”. En virtud de esta remisión a la LOPJ, es al legislador orgánico al que con plena libertad le corresponde determinar entre qué profesionales de los mencionados en el precepto pueden ser nombrados los componentes del Consejo de Justicia y, en su caso, incluir entre ellos a Jueces y Magistrados, habilitándolos, de esta forma, para el ejercicio de funciones ajenas a la potestad jurisdiccional, debiendo, por lo tanto, desestimarse en este concreto extremo la impugnación de los recurrentes.

En conclusión, el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99 EAC es inconstitucional y nulo.

QUINCAGÉSIMO.- El capítulo III del título III del Estatuto tiene por objeto las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia y comprende los arts. 101 a 109 EAC, todos ellos impugnados con excepción de los arts. 104 (“Medios materiales”), 108 (“Justicia de paz y de proximidad”) y 109 (“Cláusula subrogatoria”). Los fundamentos de la impugnación y las alegaciones de las partes se han resumido en los antecedentes 46 a 51.

El apartado 1 del art. 101 EAC dispone que la Generalitat puede proponer “la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Cataluña”. Formalmente impugnado en el *petitum* del recurso, el cuerpo de la demanda se centra, sin embargo, en los apartados 2 y 3 del precepto, siendo así que, por su parte, dicho apartado 3 no figura después en el *petitum*. Todo apunta a un error en la formalización de este último, por lo que no debería tenerse por impugnado el art. 101.1 EAC. Ello no obstante, en cuanto el Consejo de Justicia de Cataluña figura entre las instituciones a las que cabe proponer aquella convocatoria, es evidente que su mención en dicho apartado debe declararse inconstitucional y nula como consecuencia de las razones que en los fundamentos jurídicos 47 y 48 nos han llevado a tener por inconstitucional la configuración del Consejo de Justicia en los arts. 97 y 98 EAC como un órgano de gobierno del Poder Judicial. Razones que también suponen la inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 101 EAC, en el que se prescribe que el Consejo de Justicia “convoca los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

En consecuencia, son inconstitucionales y nulos los incisos “o al Consejo de Justicia de Cataluña” del art. 101.1 EAC y del art. 101.2 EAC.

De acuerdo con el apartado 3 del art. 101 EAC, 2 las pruebas de los concursos y las oposiciones regulados en el presente artículo, cuando se celebren en Cataluña, podrán realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales a elección del candidato”. Con notoria impropiedad, el apartado se refiere a los concursos y oposiciones “regulados” en el art. 101 EAC, cuando es obvio que el precepto no los regula en absoluto, sino que se limita a pronunciarse sobre la capacidad de propuesta para su convocatoria (apartado 1), sobre la facultad misma de convocarlos (apartado 2) y sobre las lenguas que pueden utilizarse en las oposiciones y concursos (apartado 3), siempre y en todo caso por relación a la cobertura de plazas vacantes en Cataluña. Esta precisión es determinante para el cabal entendimiento del art. 101.3 EAC, que no se pretende aplicable a los concursos y oposiciones celebrados en Cataluña para la cobertura de plazas vacantes en cualquier parte del territorio nacional, sino, como se desprende con claridad de su apartado 1, sólo para las que hayan de cubrirse en esa Comunidad Autónoma y cuando las pruebas de acceso se celebren en su territorio. En cualquier caso, el precepto no impone la utilización exclusiva del catalán, sino que se limita a permitir a los concursantes y opositores la opción por cualesquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña, atendiendo así específicamente al derecho de los ciudadanos de Cataluña a relacionarse con la Administración pública, condición de la que participan los tribunales de oposiciones, en la lengua oficial de su elección. Siempre en el bien entendido, como hemos dejado claro al pronunciarnos sobre el art. 33.3 EAC en el fundamento jurídico 21, de que el ejercicio de ese derecho en el marco de los procedimientos de acceso a la carrera judicial, así como en los de promoción y traslado, requiere la inexcusable intervención del legislador estatal; concretamente, del legislador orgánico del Poder Judicial a quien corresponde precisar las modalidades y requisitos de ejercicio del derecho de opción lingüística contemplado en el Estatuto.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 101.3 EAC.

QUINCAGÉSIMO-PRIMERO.- En ese mismo fundamento jurídico 21 hemos descartado la inconstitucionalidad del art. 102.1 EAC, en cuya virtud se prescribe que “los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley”, pues el precepto “se limita a especificar respecto de Magistrados, Jueces y Fiscales la repetida consecuencia de principio inherente a la coexistencia de dos lenguas oficiales ya declarada para el conjunto de los poderes públicos del Estado en los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC” (fundamento jurídico 21). También allí concluimos que “el apartado 4 del art. 102 EAC tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad por cuanto el deber de acreditación del conocimiento de las dos lenguas oficiales se predica en el precepto, en términos generales y de principio, como consecuencia inherente de la cooficialidad, respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña”, es decir, en un ámbito (administración de la Administración de Justicia) en el que no está excluida constitucionalmente la existencia de determinadas competencias autonómicas (por todas, SSTC 253/2005, de 11 de octubre, y 270/2006, de 13 de septiembre). En ambos casos hicimos además la salvedad de que ha de ser “con ocasión, en su caso, del desarrollo normativo de ambas previsiones estatutarias por parte del poder público competente, estatal o autonómico, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el pertinente juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales por los referidos servidores públicos que, como consecuencia genérica de la cooficialidad, los preceptos ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos”.

Nada hemos dicho antes, sin embargo, a propósito de la constitucionalidad de los apartados 2 y 3 del art. 102 EAC en lo que se refiere al conocimiento del Derecho propio de Cataluña. El primero impone a los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña el deber de “acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña en la forma y con el alcance que determine la ley”. El apartado 3, por su lado, dispone que “en todo caso el conocimiento suficiente (...) del derecho (propio) se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado”.

El conocimiento del Derecho propio de Cataluña es una condición inexcusable en quien, como titular de un órgano de la jurisdicción, tiene como función la aplicación del Derecho integrado en el conjunto del Ordenamiento español, en el que se comprenden tanto el Derecho del Estado como las disposiciones de Derecho internacional debidamente incorporadas en aquel conjunto y, obviamente, los Derechos internos de origen y alcance infraestatal, sean los emanados de las Comunidades Autónomas, sean los Derechos civiles

forales o especiales reconocidos y amparados por la Constitución. En propiedad, por tanto, la exigencia contenida en el art. 102.2 EAC es perfectamente redundante, pues es obvio que los Jueces y Magistrados españoles deben conocer el Derecho español en todas sus dimensiones y variables, siendo evidente que en ese punto el precepto estatutario no exige nada que no esté ya obligado a exigir, por principio, el legislador orgánico del Poder Judicial, único competente, según tenemos repetido, para la disciplina de los procedimientos de acceso a la Carrera Judicial y de promoción y traslado de quienes en ella se integran.

En cualquier caso, que “el conocimiento suficiente del derecho propios” haya de valorarse “específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado”, según quiere el art. 102.3 EAC, no deja de ser una legítima pretensión del legislador estatutario -en tanto que competente para la defensa y promoción de aquella lengua y de aquel Derecho- respecto de la acción legislativa del único competente para cuanto se refiere a la Administración de Justicia en sentido propio, esto es, para las Cortes Generales, que, con perfecta libertad, habrán de determinar, en su caso, la forma y el alcance con que esa pretensión pueda formalizarse en una condición jurídica de Derecho positivo.

Por todo lo dicho debe desestimarse la impugnación de la exigencia relativa al deber de conocimiento del Derecho propio a que se refiere el art. 102 EAC.

QUINCUAGÉSIMO-SEGUNDO.- El art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat “la competencia normativa” sobre el mismo, “dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial”. En lo que hace a lo primero, no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues “la competencia normativa” en cuestión también puede ser la reglamentaria. Por lo que se refiere a la previsión de que dicha competencia ha de ejercerse dentro del respeto al estatuto de aquel personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es evidente que por sí sola excluye toda posible infracción de dicho estatuto jurídico y de la única Ley competente para su regulación. Por ello, la concreta relación de materias cuya regulación se incluye en esa competencia según el propio art. 103.1 EAC sólo puede entenderse por estricta referencia a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con arreglo a ellas deben ser interpretadas y entendidas, en su contenido y en su alcance.

Lo mismo ha de decirse respecto de las funciones que el apartado 2 del art. 103 EAC incluye en “la competencia ejecutiva y de gestión” atribuida a la Generalitat en materia de personal no judicial, pues también se trata de una competencia conferida “en los mismos términos del apartado 1”, esto es, por tanto, “dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Asimismo, la posibilidad contemplada en el apartado 3 del art. 103 EAC en punto a la creación por ley del Parlamento catalán de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia lo es, según previene el propio precepto, “(d)entro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial”, de manera que tal creación sólo es posible si esa Ley Orgánica lo permite y en los términos en que lo haga.

Por último, la atribución a la Generalitat “de competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia” (art. 103.4 EAC) es obvio que sólo puede entenderse sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado respecto de la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y de la legislación laboral general (art. 149.1.7 CE).

Por lo dicho, no puede prosperar la impugnación del art. 103 EAC.

QUINCUAGÉSIMO-TERCERO.- El art. 105 EAC atribuye a la Generalitat, “de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial”, la competencia para “determinar la creación, el diseño, la organización, la dotación y la gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales, incluyendo la regulación de las instituciones, los institutos y los servicios de medicina forense y de toxicología”. A juicio de los recurrentes, que denuncian la intromisión del precepto en el ámbito de la planta judicial, la necesaria homogeneidad que ha de caracterizar el diseño de la oficina judicial hace insuficiente la sola referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial, siendo necesario contar también con la eventualidad de la intervención del poder reglamentario del Estado. El Abogado del Estado y el Parlamento de Cataluña sostienen que la remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial es suficiente a los fines de la unidad y homogeneidad de la oficina, en tanto que el Gobierno catalán subraya que la oficina judicial no es un aspecto nuclear de la Administración de Justicia ni su uniformidad es una exigencia de la unidad del Poder Judicial. Todas estas razones se han reseñado en el antecedente 49.

El art. 105 EAC no deja dudas sobre los términos en que se atribuyen a la Generalitat las competencias que en el precepto se enumeran en relación con la oficina judicial y los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales: siempre, y sólo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ley Orgánica que, en la versión actualmente vigente, disciplina el régimen de organización y funcionamiento de la administración al servicio de Jueces y Tribunales en los términos de homogeneidad que los recurrentes consideran justamente imprescindibles para la mejor garantía de la independencia del Poder Judicial. Sostener que la Ley Orgánica del Poder Judicial no cumple con ese cometido por sí sola, siendo necesario el concurso de otras normas estatales, constituye, en realidad, un reproche a la Ley Orgánica misma, inadmisibles en este proceso.

Por su parte, la afirmación de que con el art. 105 EAC se invade el ámbito de la planta judicial carece de fundamento. Es de recordar, una vez más, que el art. 105 EAC sólo atribuye competencias de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que hace imposible, por principio, la contradicción entre el precepto estatutario y la norma constitucionalmente habilitada para la regulación de la materia en cuestión. Por lo demás, es la propia LOPJ la que expresamente excluye en su art. 436.5 que “el ámbito de la Oficina Judicial pueda modificar el número y composición de los órganos judiciales que constituyen la planta judicial ni la circunscripción territorial de los mismos establecida por la ley”.

Por todo ello, hemos de desestimar la impugnación del art. 105 EAC.

QUINCUAGÉSIMO-CUARTO.- De acuerdo con el art. 106 EAC la Generalitat es competente “para ordenar los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita” (apartado. 1), pudiendo “establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia” (apartado. 2). Los recurrentes han alegado, según se recoge en el antecedente 50, que el precepto atribuye “una competencia que, tal y como se presenta, aparece como exclusiva”, lo que supone la contradicción del art. 149.1.5 y 6 CE, en cuya virtud ha podido dictar el Estado la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita. En cuanto al apartado 2, incurriría en la misma contradicción por ser evidente que, incluido en el título dedicado al Poder Judicial en Cataluña, el precepto incide en la Administración de Justicia y en la legislación procesal.

En lo que hace a la objeción esgrimida contra el art. 106.1 EAC, es notorio que, más allá de la apariencia de exclusividad apreciada por los recurrentes, el precepto no regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita, sino sólo y exclusivamente la ordenación de los “servicios” relativos a la justicia y orientación jurídica gratuita, ni hace imposible, en su literalidad, el ejercicio exclusivo por el Estado de la competencia en la que se comprende la ordenación administrativa de la asistencia jurídica gratuita, es decir, la contemplada en el art. 149.1.18 CE, según es doctrina establecida en la STC 97/2001, de 5 de abril

Por su parte, el art. 106.2 EAC no incluye necesariamente entre “los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos” aquellos que, como el arbitraje, comportan un equivalente jurisdiccional o constituyen un presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, de manera que, así entendidos, referidos a fórmulas de autocomposición extrajudicial, como la conciliación o la composición, aquellos instrumentos y procedimientos no merecen objeción alguna en su confrontación con el art. 149.1.5 y 6 CE.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 106 EAC

QUINCUAGÉSIMO-QUINTO.- El art. 107 EAC, último de los impugnados entre los que se integran en el título III del Estatuto, tiene por objeto la demarcación, planta y capitalidad judiciales. Las razones de su impugnación y las esgrimidas en su defensa se han consignado en el antecedente 51.

El apartado 1 dispone que “el Gobierno de la Generalitat, al menos cada cinco años, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, debe proponer al Gobierno del Estado la determinación y la revisión de la demarcación y planta judiciales en Cataluña”. Dicha propuesta, que el precepto califica de preceptiva, “deberá acompañar al proyecto de ley que el Gobierno envíe a las Cortes Generales”. El precepto en cuestión se limita a imponer a un órgano de la Comunidad Autónoma un deber de propuesta ante un órgano del Estado en materia de la exclusiva competencia de este último (STC 56/1990, de 29 de marzo). En nada queda así perjudicada la libertad del Estado en punto al ejercicio de esa competencia. Ni en el supuesto de las Cortes Generales, a las que corresponde en todo caso la aprobación por ley de la demarcación y planta judiciales, sin que la propuesta autonómica sea más que un elemento para la formación de la voluntad parlamentaria al tramitar el correspondiente proyecto de ley (STC 56/1990, FJ 17); ni tampoco en el del Gobierno, que si ha de venir en la actualidad obligado a acompañar al proyecto de ley la propuesta autonómica en materia de demarcación no ha de ser por mandato estatutario, sino por disponerlo así la Ley Orgánica del Poder Judicial en su art. 35, en tanto que para el caso de la planta judicial a las Comunidades Autónomas no les cumple sino la facultad de instancia prevista en el art. 29 LOPJ.

El apartado 2 del art. 107 EAC prevé que “las modificaciones de la planta judicial que no comporten reforma legislativa podrán corresponder al Gobierno de la Generalitat”, así como que “la Generalitat podrá crear Secciones y Juzgados, por delegación del Gobierno del Estado, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial”. No es de advertir en el precepto infracción de la competencia del Estado respecto de la definición y establecimiento de la planta judicial, claramente integrada en el ámbito de la Administración de Justicia del art. 149.1.5 CE (STC 62/1990, de 30 de marzo), pues el art. 107.2 EAC se limita a enunciar, en su primera parte, una posibilidad que sólo llegará a materializarse si lo permite la legislación estatal competente, y a subordinar, en la segunda, a una delegación del Gobierno del Estado la creación de Secciones y Juzgados, siempre “en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Se trata, en definitiva, de un precepto cuyas previsiones quedan expresamente sometidas a la realización de condiciones indisponibles para el poder público autonómico y enteramente reservadas a la libertad del Estado.

El apartado 3 y último del art. 107 EAC dispone que “la capitalidad de las demarcaciones judiciales es fijada por una ley del Parlamento”. Los recurrentes sostienen que sólo la Ley Orgánica del Poder Judicial puede atribuir a la Generalitat la fijación misma, por ley autonómica, de la capitalidad de las demarcaciones judiciales catalanas (STC 56/1990, de 29 de marzo). Lo cierto es que así lo hace el art. 35.6 LOPJ, de manera que el art. 107.3 EAC sólo puede entenderse, precisamente, como una especificación del mandato que sobre el particular dirige a los Estatutos de Autonomía el art. 152.1 CE en cuanto a la necesidad de proceder en esta materia “de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”. Por lo mismo, en la cuestión relativa a si pueden ser todas o sólo algunas las capitalidades fijadas por ley autonómica, habrá de estarse a los términos de nuestra doctrina establecida en la STC 56/1990 (en referencia precisamente al art. 18.2 EAC de 1979), conforme a la cual la competencia estatutaria para la fijación de la capitalidad de las demarcaciones judiciales “sólo se extiende (dejando al margen la sede del Tribunal Superior de Justicia) a las demarcaciones de ámbito diferente del provincial”, pues “la indisponibilidad para las Comunidades Autónomas de la delimitación de la demarcación provincial a efectos judiciales implica necesariamente la falta de disponibilidad sobre la capitalidad de esa demarcación” (FJ 25).

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 107 EAC.

QUINCUAGÉSIMO-SEXTO.- El título IV del Estatuto de Autonomía, con la rúbrica “De las competencias”, atribuye a la Generalitat de Cataluña en su capítulo II las distintas competencias de las que la Comunidad Autónoma ha de ser titular en diferentes materias. Con anterioridad, el capítulo I del mismo título IV establece una denominada “Tipología de las competencias”, determinando el contenido y alcance de las atribuidas a la Generalitat en función de su naturaleza exclusiva (art. 110 EAC), compartida (art. 111 EAC) o ejecutiva (art. 112 EAC), así como precisando el alcance territorial y los efectos de las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 115 EAC).

Una referencia de principio a las competencias de la Generalitat en relación con la normativa de la Unión Europea (art. 113 EAC) y la especificación de las facultades que le corresponden en materia de subvenciones (art. 114 EAC) completan el contenido de un capítulo cuyos tres primeros preceptos (arts. 110, 111 y 112 EAC) han sido impugnados por las razones de las que se ha dejado constancia en el antecedente 52 y a las que las demás partes procesales han dado réplica con los argumentos resumidos en los antecedentes 53, 54 y 55.

Sostienen, en síntesis, los recurrentes que la definición de los tipos o clases de competencias y su contenido y alcance no puede ser objeto de un Estatuto de Autonomía, ni es constitucionalmente admisible que un Estatuto disponga sobre el contenido de las competencias del Estado o, amparándose en una interpretación inadmisiblemente del principio dispositivo, especifique hasta el detalle el contenido de las materias que son objeto de distribución competencial, infringiéndose con ello los arts. 147.2 d) y 149.1 y 3 CE.

El Abogado del Estado coincide con este planteamiento, subrayando que no caben en nuestro Ordenamiento las leyes puramente interpretativas de preceptos constitucionales (STC 76/1983, de 5 de agosto), si bien concluye que los preceptos recurridos admiten una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias. Por su lado, tanto el Gobierno de la Generalitat como el Parlamento de Cataluña defienden que el art. 149.1 CE es un marco abierto a la disponibilidad del legislador y que la atribución estatutaria de competencias autonómicas implica necesariamente la delimitación de las estatales, destacando que la definición de categorías funcionales realizada en los arts. 110, 111 y 112 EAC sólo sería aplicable a las competencias asumidas por la Generalitat, sin afectar a las restantes Comunidades Autónomas. Por lo demás, Parlamento y Gobierno catalanes coinciden también en afirmar la perfecta constitucionalidad de la técnica utilizada por el Estatuto al atribuir competencias a la Comunidad Autónoma atendiendo tanto a criterios materiales como funcionales, así como en sostener que la doctrina constitucional establecida hasta el momento -por lo demás, insisten, asumida y respetada en el Estatuto recurrido- no puede oponerse como un límite infranqueable y absoluto a la obra del nuevo legislador estatutario.

QUINCAGÉSIMO-SÉPTIMO.- Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. En realidad, esta limitación es la que hace justicia a la naturaleza del Estatuto de Autonomía, norma subordinada a la Constitución, y la que define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquélla. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC).

En lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí sólo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. No es otro, al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del Ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas -en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía-, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente.

En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica -e indiscutible- de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico.

QUINCAGÉSIMO-OCTAVO.- Lo anterior es de la mayor importancia para el adecuado planteamiento de una de las cuestiones de fondo capitales suscitadas por el nuevo Estatuto catalán. La defensa de la constitucionalidad del Estatuto se fundamenta en no pocas ocasiones en la circunstancia de que muchas de las soluciones en él adoptadas en punto a la distribución de competencias y, sobre todo, a la definición del sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, se compaginan perfectamente con las que se han ido decantando por el Tribunal Constitucional en casi treinta años de jurisprudencia. Que el Estatuto se acomode efectivamente a tales soluciones -que en la opinión del Gobierno y el Parlamento catalanes habrían tenido su sede natural en la Constitución o, en su defecto, en los Estatutos, pero no en la jurisprudencia, por más que las circunstancias históricas hayan hecho necesario el recurso a esa fuente normativa, en puridad, a su juicio, extravagante-, no resuelve las objeciones de inconstitucionalidad de las que se le hace objeto, toda vez que, a tenor de lo dicho, la censura que en realidad merecería no sería tanto la de desconocer las competencias del Estado, cuanto la de hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional, al que se habría cuidado de respetar ateniéndose al sentido de su jurisprudencia, pero olvidando que, al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa

de ésta, la desposee de la condición que le es propia en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales.

Los arts. 110, 111 y 112 EAC no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tales potestades serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina.

Ello no obstante la misma indefinición del texto constitucional en este punto, unida a la inevitable dispersión de los criterios constitucionales determinantes al respecto en un cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas, han deparado un cierto grado de incertidumbre en la identificación formal de las categorías y principios del modelo territorial del Estado una vez configurados y definidos por obra de nuestra jurisprudencia, pues, siendo cierto que unas y otros han sido objeto en ese tiempo de una definición jurisdiccional perfectamente acabada en su contenido sustantivo y que ha hecho posible reducirlos a unidad mediante su ordenación como sistema, no lo es menos que la expresión formal de ese resultado adolece de las carencias características de toda obra jurisprudencial en términos de cognoscibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad de sus destinatarios y obligados. En esas circunstancias, a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible, y así lo han hecho los diversos Estatutos de Autonomía desde su aprobación, las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas.

Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción. Esto es, sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados.

QUINCUAGÉSIMO-NOVENO.- De acuerdo con el art. 110.1 EAC, “corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”, añadiéndose a continuación que “corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias”.

Nada puede objetarse a un precepto que se limita a describir como consustanciales a la titularidad de competencias exclusivas el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, así como el de la función ejecutiva, pues, como poder público dotado de autonomía política para su autogobierno en el marco de la Constitución, es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia. En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyecta y en los que se realiza la competencia así calificada.

Lo anterior es tan evidente y conforme con nuestra doctrina más reiterada que, como alega el Abogado del Estado, sólo una cierta interpretación del tenor del precepto pudiera atribuirle un sentido constitucionalmente inaceptable. En efecto, tomando pie en el adverbio “únicamente” cabría acaso deducir que el Estatuto hace indebida abstracción de la posibilidad de que las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre sectores de la realidad respecto de los que también tiene competencia exclusiva el Estado, resolviéndose siempre esa concurrencia, para el Estatuto, en beneficio de la Generalitat. Sin embargo, como quiera que el art. 110.1 EAC se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, nada permite abonar la conclusión de que el Estatuto parte indefectiblemente del principio de que las competencias exclusivas se proyectan en todo caso sobre materias y no sobre sectores de una materia en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales. Del art. 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado. Así lo asumen, por lo demás, y como enseguida veremos, los arts. 111 y 112 EAC.

Ciertamente, el art. 110.1 EAC sólo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia in toto, pero ello no implica que se excluya la eventualidad -prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible- de una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado. Siendo ello así, el precepto examinado no merece la censura de inconstitucionalidad pretendida por los recurrentes. Ello sin perjuicio de que al enjuiciar los artículos atributivos de concretas competencias hayamos de verificar si efectivamente se respeta en cada caso el ámbito de las competencias exclusivas reservadas al Estado, sea sobre la integridad de una materia, sea respecto de las potestades que le corresponden en sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas y sin que para la proyección de las competencias estatales sobre la materia pueda ser obstáculo el empleo de la expresión “en todo caso” por los preceptos estatutarios.

El segundo apartado del art. 110 EAC define al “derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat”, como “el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro”. Pese a su impugnación formal, el precepto no ha sido objeto de crítica fundada en el escrito del recurso, fuera de la que genéricamente pudiera merecer en tanto que referido a la disciplina de una categoría constitucional como es el régimen de la articulación en el espacio de los distintos sistemas normativos constituidos en el marco de la Constitución. Objeción ésta para la que ha de valer cuanto ya hemos dicho sobre el particular y, en especial, que esa “preferencia” del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. Por lo dicho, el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión.

En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.

Interpretado en esos términos, el art. 110 EAC no es inconstitucional, y así se dispondrá en el fallo.

SEXAGÉSIMO.- El art. 111 EAC establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, “en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado”, las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva “en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Concluye el precepto con la afirmación de que “en el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias” e imponiendo al Parlamento el deber de “desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas”.

La previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan compartir un ámbito material determinado en el ejercicio de diferentes potestades y funciones es una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico. El concurso de dichas potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, en términos de principio, bien atribuyendo al Estado central la competencia legislativa y permitiendo la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución, bien confiando al primero el establecimiento de normas legales básicas y haciendo posible que las Comunidades Autónomas desarrollen legislativamente dichas bases y sean titulares de las correspondientes potestades de reglamentación y ejecución de la legalidad desarrollada. Los arts. 111 y 112 EAC se atienen escrupulosamente a este modelo, describiéndose en el primero de ambos preceptos el supuesto del concurso de competencias arbitrado con arreglo al criterio bases/desarrollo. Nada hay que objetar, por tanto, al art. 111 EAC en ese punto.

Sin embargo, el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los “principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.

El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación.

Como consecuencia de lo anterior, es inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal.

SEXAGÉSIMO-PRIMERO.- El art. 112 EAC establece que, “en el ámbito de sus competencias ejecutivas”, corresponde a la Comunidad Autónoma “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”. La impugnación de los recurrentes se centra en el inciso “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del

Estado”, alegando que con él se desconoce que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, la competencia legislativa del Estado puede comprender en ocasiones el ejercicio de la potestad reglamentaria, por tratarse siempre de un concepto material de legislación.

El precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto “legislación”, cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a “la normativa del Estado” se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de “la normativa (legal y reglamentaria) del Estado”, no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC.

Interpretado en esos términos, el art. 112 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

SEXAGÉSIMO-SEGUNDO.- El art. 114 EAC tiene por objeto la actividad de fomento y ha sido impugnado en su apartado 5 que establece que “la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación”. Las posiciones de las partes han sido resumidas en el antecedente 56. Para los recurrentes, dicha “participación” de la Generalitat interfiere sin fundamento constitucional la competencia estatal, en el primer caso, al ser taxativa e incondicionada excluyendo toda apreciación sobre el carácter de las subvenciones por parte del Estado; en el segundo caso, al imponerse la participación autonómica al Estado, por más que a éste se le permita fijar los términos en que haya de llevarse a cabo. El Abogado del Estado ha sostenido que el precepto se justifica en la trascendencia que para las Comunidades Autónomas tiene el carácter no territorializable de las subvenciones, destacando además que el art. 114.5 remite a una posterior determinación del tipo de participación, que deberá fijarse en una norma estatal y en los mismos términos para todas las Comunidades Autónomas. El Gobierno y el Parlamento de Cataluña, por su parte, coinciden en señalar que el art. 114.5 se refiere a supuestos en que la Generalitat ha asumido, cuando menos, competencias de ejecución y en los que concurra la circunstancia excepcional de que sea imprescindible la gestión centralizada de las subvenciones en todo el Estado, siempre de acuerdo con la doctrina establecida desde la STC 13/1992, de 6 de febrero.

La caracterización de una subvención como no territorializable es, sin duda, cuestión del mayor interés para las Comunidades Autónomas, toda vez que de esa circunstancia se desprende la centralización excepcional de facultades de gestión que en otro caso habrían de corresponderles como titulares de competencias ejecutivas en el ámbito material objeto de subvención (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2). El art. 114.5 responde a ese interés cuando dispone que la Generalitat “participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas”. Y lo hace sin perjuicio de la competencia del Estado por cuanto sólo prevé, precisamente, la participación in abstracto de la Generalitat en la determinación de ese carácter, de modo que la determinación misma, cuyo alcance ha de afectar, por lo demás, a todas las Comunidades Autónomas, corresponde exclusivamente al Estado. La Generalitat, en consecuencia, según el propio precepto impugnado, no determina el carácter de la subvención, sino que sólo participa en un proceso decisorio privativo del Estado, único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, atendida la doctrina constitucional establecida sobre el particular desde la STC 13/1992, de 6 de febrero, y de acuerdo con lo que se dirá en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

Si la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones ha de encauzarse y, en su caso, tener lugar en los términos que acaban de exponerse, su participación en la gestión y tramitación de las subvenciones que hayan sido caracterizadas como tales por el Estado queda sometida por determinación expresa del propio art. 114.5 a “los términos que fije el Estado”. Términos que éste podrá establecer, de nuevo, con perfecta libertad, obviamente siempre, también, en los límites establecidos por nuestra doctrina, como acabamos de señalar.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 114.5 EAC.

SEXAGÉSIMO-TERCERO.- El art. 115 EAC, destinado a regular el “alcance territorial y los efectos de las competencias”, ha sido recurrido en su totalidad. Conforme a su apartado 1, “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 actos de la Generalitat”. Los recurrentes sostienen -según se ha expuesto en el antecedente 57, donde también se recogen las alegaciones de las demás partes procesales- que la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Generalitat como consecuencia del establecimiento de puntos de conexión distintos del territorial no puede quedar a disposición del legislador autonómico, de manera que, a su juicio, el inciso “y otras disposiciones legales” sería inconstitucional, salvo si se interpreta que dichas disposiciones han de ser, en todo caso, estatales. El Abogado del Estado y el Gobierno de Cataluña entienden que tal es, justamente, la interpretación que el precepto merece, mientras que el Parlamento catalán califica la impugnación de preventiva y solicita su inadmisión.

El art. 115.1 EAC es constitucionalmente irreprochable al referir al territorio de Cataluña el ámbito material de las competencias de la Comunidad Autónoma, circunstancia que se corresponde con la previsión estatutaria de que “las normas y disposiciones de la Generalitat ... tienen eficacia territorial” (art. 14.1 EAC, no impugnado). Nada reprochan al precepto en este punto los recurrentes, como tampoco censuran que también contemple la eventualidad de que, excepcionalmente, las disposiciones y los actos de la Comunidad Autónoma tengan eficacia jurídica más allá del territorio de Cataluña, siendo doctrina muy temprana que “la unidad política, jurídica, económica y

social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1).

No se discute, por tanto, que las normas y los actos autonómicos puedan tener eficacia extraterritorial, sino sólo si la norma competente para atribuirles esa eficacia puede ser una ley autonómica. Queda fuera de discusión, por tanto, que el Estatuto mismo pueda hacerlo, pues los recurrentes centran su impugnación en el inciso “y otras disposiciones legales”, advirtiendo de la inconstitucionalidad en que, a su juicio, incurriría una interpretación del mismo que incluyera entre tales disposiciones a las de origen autonómico. En la medida en que no es ésa una interpretación necesaria, y siendo así que el precepto tiene contenido suficiente interpretado en el sentido de que las disposiciones invocadas son las estatales, todo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una interpretación sólo contingente como la propuesta por los demandantes supondría un juicio hipotético y preventivo frente al legislador del futuro, incompatible con nuestro modelo de jurisdicción constitucional.

Conforme al apartado 2 del art. 115 EAC, “la Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”. A juicio de los recurrentes, el precepto es equívoco por cuanto cabría concluir que su propósito no es otro que fragmentar el objeto de aquellas competencias que han sido reservadas al Estado, precisamente, en razón del carácter supraautonómico de su objeto, como es el caso de los ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21 CE). El Abogado del Estado sostiene que, establecido por el Estado un punto de conexión, las consecuencias extraterritoriales del ejercicio de la competencia autonómica no permiten desplazar al Estado dicha competencia, salvo si la actividad pública no admite fraccionamiento, actuando en otro caso los mecanismos de coordinación y cooperación, siendo éste el planteamiento al que respondería, a su juicio, el art. 115.2 EAC. El Parlamento y el Gobierno de Cataluña han alegado que los mismos recurrentes admiten la posibilidad de una interpretación conforme y que el precepto sólo se refiere a las competencias propias de la Generalitat, nunca a las reservadas al Estado.

De nuevo nos encontramos ante un supuesto de impugnación preventiva, fundada en la hipótesis de una interpretación que, sin ser la que necesariamente se desprende del precepto recurrido, sería contraria a la Constitución. En efecto, el art. 115.2 EAC se refiere de manera inequívoca al “objeto de sus competencias”, lo que supone, obviamente, la exclusión de los casos que son “objeto” de competencia del Estado, en particular aquellas competencias que, como las invocadas por los recurrentes, le han sido atribuidas por la Constitución al Estado en razón del alcance supraautonómico del objeto sobre el que las mismas se proyectan. No puede hablarse, por tanto, de un supuesto de fragmentación del objeto de una competencia atribuida al Estado por el art. 149.1 CE, sencillamente porque el art. 115.2 EAC se ciñe al objeto de las competencias autonómicas, y éstas, por definición, sólo pueden ser las que el Estatuto atribuya a la Generalitat en el marco de la Constitución y, por tanto, con el límite representado por el propio art. 149.1 CE. El precepto recurrido, en definitiva, no se desenvuelve en el terreno de la atribución de competencias, sino en el de los límites territoriales del ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat por su Estatuto de Autonomía.

Y lo hace, además, con perfecto acomodo a los principios de nuestra doctrina más consolidada, pues es pacífico que el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado, pues esa consecuencia sólo cabe en el supuesto de que la actividad pública ejercida sobre aquel objeto “no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 115 EAC.

SEXAGÉSIMO-CUARTO.- Los preceptos del capítulo II del título IV EAC, bajo la rúbrica de “Las materias de las competencias”, realizan una descripción detallada de submaterias que la demanda considera que infringe los arts. 147.2.d) y 149.1 y 3 CE en los términos antes vistos y consignados en los antecedentes 52 a 55 y, ya sobre cada uno de los preceptos impugnados, en los antecedentes 58 a 101.

Nada en el art. 147.2.d) CE se opone a que un Estatuto de Autonomía, con la misma voluntad de descripción y sistema antes referida a los arts. 110, 111 y 112 EAC, utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE.

Al enjuiciar ahora los artículos impugnados atributivos de competencias concretas hemos de comprobar si, en efecto, se respetan las competencias exclusivas reservadas al Estado, bien sobre la totalidad de una materia, bien sobre las submaterias eventualmente integrantes de un determinado sector material, en el entendido ya establecido de que la realidad, el contenido y el alcance de una y otras, sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional; en necesaria e inevitable correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los arts. 110, 111 y 112 EAC.

Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio

bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropiamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC).

En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales a la Generalitat que se proyectan “en todo caso” sobre las submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (fundamento jurídico 59) que dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la Generalitat. Éste es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2), lo que nos evitará volver sobre este extremo al enjuiciar cada uno de ellos.

Antes aún de pronunciarnos sobre los concretos preceptos del capítulo II del título IV del Estatuto que han sido objeto de impugnación es necesario puntualizar que nuestro juicio ha de recaer sobre la corrección constitucional de los términos en los que el Estatuto ha cumplido con su cometido como norma institucional básica a la que la Constitución confía la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Términos que, en razón de cuanto acabamos de decir, sólo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico.

Habremos de ceñirnos, por tanto, al pronunciamiento jurisdiccional estrictamente necesario, sin abundar en los detalles y pormenores de un modelo de distribución competencial que, por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto, requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente. Es cierto que al enjuiciar ahora los preceptos estatutarios habremos de estar señalando también, al mismo tiempo y necesariamente, determinados límites a los que habrá de sujetarse dicha normativa de desarrollo; pero tales límites, aparte de tener que resultar aquí inevitablemente generales, no pueden, en este momento, especificarse con carácter exhaustivo, de tal manera que habrá de ser con ocasión, en su caso, del juicio de constitucionalidad que de nosotros pueda eventualmente demandarse en el futuro acerca de esa normativa de desarrollo, cuando, atendida entonces en su entera dimensión cada concreta controversia competencial, pueda esperarse de nosotros la más precisa y acabada delimitación de los contornos competenciales que pudiesen estar en litigio.

SEXAGÉSIMO-QUINTO.- El art. 117 EAC, que tiene por rúbrica “Aguas y obras hidráulicas”, ha sido recurrido en sus cinco apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 58.

El art. 117.1 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, describiendo en las letras que integran el apartado impugnado el alcance de la competencia. Los Diputados recurrentes cuestionan la calificación como exclusiva de la competencia autonómica, al incidir sobre la materia, aunque se trate de cuencas intracomunitarias, competencias reservadas constitucionalmente al Estado, en particular la competencia planificadora sobre los recursos hidrológicos ex art. 149.1.13 CE, lo que impide que la Comunidad Autónoma asuma en términos de exclusividad la competencia planificadora de los recursos de las cuencas intracomunitarias (art. 117.1 a) y b) EAC).

Ya hemos dicho y hemos de reiterar ahora que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64). Ello así, la competencia autonómica sobre cuencas hidrográficas intracomunitarias ha de cohonestarse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que opera como límite a la competencia planificadora autonómica (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a)).

El art. 117.2 EAC dispone que la Generalitat, “en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.” Los Diputados recurrentes estiman inconstitucional la asunción de competencias sobre obras de interés general, así como la participación en su planificación y programación por ser una materia que corresponde al Estado ex art. 149.1.24 CE.

Ciertamente el art. 149.1.24 CE reserva al Estado como competencia exclusiva las obras públicas de interés general. Ello no es óbice, si embargo, para un adecuado entendimiento constitucional del apartado impugnado en la medida en que tanto la asunción de competencias ejecutivas por parte de la Comunidad Autónoma sobre dichas obras, así como su participación en su planificación y programación, tienen lugar, según dispone expresamente el precepto impugnado, en los “términos establecidos en la legislación estatal”. De modo que es al Estado, titular exclusivo de la competencia, al que, con plena libertad de configuración, le corresponde determinar, en su caso, a través del procedimiento constitucionalmente previsto para la transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en la medida en que los límites constitucionales allí establecidos lo permitan, la atribución de la competencia autonómica, así como también los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma contemplada

en el precepto, con el alcance, en cuanto a la participación se refiere, que con carácter general puede tener esta concreta modalidad de cooperación, conforme se declara en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

El art. 117.3 EAC se impugna al disponer la participación de la Generalitat “en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias”. Los recurrentes consideran inconstitucional esta participación por estimar que su previsión no puede recogerse en un Estatuto de Autonomía, por condicionarse el ejercicio de una competencia estatal y, en fin, por no supeditar el contenido y alcance de la participación autonómica a lo que disponga el legislador estatal.

En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé aquí la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

En relación con el art. 117.4 EAC, los Diputados recurrentes sostienen que la emisión por la Generalitat de un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial, en la medida en que no se refiere, únicamente, al trasvase de cuencas intracomunitarias, sino que abarca cualquier propuesta de trasvase de cuencas, incluidas las intercomunitarias, impone una intervención de la Generalitat en el ejercicio de una competencia estatal que carece de justificación constitucional y condiciona su ejercicio.

El apartado impugnado establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Y, en fin, el art. 117.5 EAC dispone que “la Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes del territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que se establecen en el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.” El único reproche que los Diputados recurrentes dirigen a este apartado, dando por reproducida la argumentación expuesta en relación con los apartados 2 y 3 del art. 117 EAC, es que prevé la participación de la Generalitat respecto a recursos y aprovechamientos hidráulicos que no pertenecen estrictamente a cuencas intracomunitarias.

Basta para desestimar la impugnación del apartado en cuestión con reiterar que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como se desprende de su inciso final y tendremos ocasión de señalar en su momento al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

Por las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación del art. 117 EAC.

SEXAGÉSIMO-SEXTO.- El art. 118 EAC, que lleva por rúbrica “Asociaciones y fundaciones”, ha sido recurrido en todos sus apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 59.

Al apartado primero, que dispone la asunción por la Comunidad Autónoma de “competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña”, le reprochan los recurrentes la exhaustividad de las submaterias a las que se extiende “en todo caso” la competencia autonómica. Consideran, además, que la competencia sobre la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales a las asociaciones, así como sobre la declaración de utilidad pública ha de entenderse ceñida a los beneficios fiscales que se establezcan en la normativa tributaria autonómica, circunscribiéndose también al ámbito autonómico aquella declaración.

La competencia autonómica en materia de asociaciones se asume en el precepto impugnado con expreso respeto a las condiciones básicas que establezca el Estado para garantizar el ejercicio del derecho de asociación (art. 149.1.1 CE) y a la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), esto es, con un explícito reconocimiento de las competencias estatales sobre la materia, que limitan el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma. De otra parte, respecto a la expresión “en todo caso” al relacionar las submaterias a las que se extiende la competencia autonómica ya hemos tenido ocasión de declarar que debe entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte de la competencia de la que se trate, pero sin que las competencias estatales, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten obstaculizadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” (fundamentos jurídicos 59 y 64). Por lo demás, de conformidad con nuestra doctrina, la competencia sobre la determinación y régimen de aplicación de los beneficios fiscales y declaración de utilidad pública debe entenderse referida al otorgamiento por la

Comunidad Autónoma de otros beneficios, distintos de los beneficios sobre tributos estatales, a asociaciones de su ámbito competencial que merezcan su consideración como de utilidad pública, sin que por tanto se desconozca la competencia que al Estado corresponde ex art. 149.1.14 CE respecto del establecimiento de beneficios fiscales sobre tributos estatales (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 18).

El art. 118.2 EAC, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las fundaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña, es impugnado porque configura la competencia autonómica sin sujeción a límite alguno, como si se tratara de una efectiva competencia exclusiva con la extensión que a este tipo de competencia confiere el art. 110 EAC. Respecto del art. 118.2 b) EAC, que incluye como contenido de la competencia autonómica la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las fundaciones establecidos en la normativa tributaria, los Diputados recurrentes dan por reproducidas las consideraciones ya expuestas en relación con el art. 118.1 b) EAC.

Una vez más hemos de reiterar que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64). Ello así, la competencia autonómica sobre fundaciones ha de coexistir con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, entre otros, los contenidos en el art. 149.1.1, 6, 8 y 14 CE (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 2). En cuanto al motivo impugnatorio del art. 118.2 b) EAC no procede sino remitirse, sin más, a los razonamientos ya expuestos en relación con la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las asociaciones (art. 118.1 b) EAC).

El art. 118.3 EAC dispone que “corresponde a la Generalitat la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas a las asociaciones y las fundaciones.” Los Diputados recurrentes consideran que con la utilización de la expresión “ayudas públicas” la competencia autonómica se extiende no sólo a las subvenciones, sino también a los beneficios fiscales, pudiendo alcanzar, por tanto, a los beneficios fiscales estatales con la consiguiente invasión de la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.14 CE.

En la impugnación del apartado ahora considerado, los recurrentes vienen a reiterar las razones en las que fundaron su denuncia de la inconstitucionalidad del art. 118.1 b) y 118.2 b) EAC, por lo que para su desestimación es suficiente con remitirse a lo entonces dicho y entender circunscrita la competencia autonómica a los beneficios fiscales sobre tributos no estatales.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 118 EAC.

SEXAGÉSIMO-SÉPTIMO.- Del art. 120 EAC, que destina su regulación a las “Cajas de ahorro”, se impugnan todos sus apartados. Las razones detalladas de la impugnación y los argumentos de las demás partes personadas han sido reseñados en el antecedente 60. El apartado 1 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la organización de las cajas de ahorro “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución”, relacionando a continuación contenidos concretos de dicha competencia. Los demandantes fundamentan la impugnación de dicho apartado 1 en que, aun cuando enuncia la competencia autonómica haciendo expresa salvedad de las competencias estatales referidas, tal salvedad es contradicha inmediatamente como consecuencia de la determinación del contenido material de la competencia autonómica con un alcance que la convertiría en exclusiva, comprendiendo la determinación de los órganos rectores sin referencia a la protección de los intereses locales (letra a)), el régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro (letra c)) y el ejercicio de las potestades administrativas con relación a sus fundaciones con extensión de la competencia regulada en el art. 118, también impugnado (letra d)).

Pues bien, las competencias estatales, de las que el propio precepto estatutario impugnado hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la Generalitat, debiendo entenderse que la expresión “en todo caso” que encabeza el listado de competencias autonómicas tiene un alcance puramente descriptivo que no impide la proyección sobre ellas de las competencias estatales, según hemos precisado en los fundamentos jurídicos 59 y 64. Otro tanto sucede con la falta de referencia a los intereses locales en la letra a) que, según entienden los recurrentes, deben ser salvaguardados, y que el precepto estatutario no explicita; y es que la autonomía de los entes locales ya está garantizada por la propia Constitución y, por lo mismo, ha de ser respetada tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, sin que el artículo impugnado se oponga a lo señalado. Los recurrentes impugnan la letra d) señalando que las potestades administrativas con relación a las fundaciones que las cajas creen pueden ser ejercidas por la Generalitat fuera de Cataluña. El reproche tampoco puede prosperar, pues, como señala el Abogado del Estado, la Generalitat ha de ejercer dichas potestades en el territorio de Cataluña (art. 115 EAC) respecto de las fundaciones creadas por cajas con domicilio en este territorio que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña y de acuerdo con los puntos de conexión que libremente fije el Estado en ejercicio de sus competencias (art. 149.1, 11 y 13 CE).

La demanda se opone al art. 120.2 EAC, que prevé la competencia compartida de la Generalitat sobre la actividad financiera en las cajas de ahorro porque incluye en todo caso la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas, con igual argumento que dirige al apartado 1 del precepto. La impugnación debe ser rechazada por las razones anteriores, puesto que el precepto estatutario impugnado formaliza la competencia autonómica como “competencia compartida” y ello, de acuerdo con nuestro enjuiciamiento del art. 111 EAC (fundamento jurídico 60), significa que este tipo de competencia se configura y ejerce “en el marco de las bases que dicte el Estado”. En cuanto al “seguimiento” por la Generalitat del “proceso de emisión y distribución de cuotas participativas”, se trata obviamente de una competencia de control, esto es, de gestión, sometida a lo dispuesto en las bases estatales, por lo que tampoco ofrece reparos de inconstitucionalidad.

Distinta conclusión hemos de alcanzar en punto a la configuración que el precepto hace de las bases estatales como “principios, reglas y estándares mínimos”. Como ya argumentamos al examinar el art. 111 EAC, al definir la competencia autonómica el Estatuto no

puede determinar el modo de ejercicio ni el alcance de las competencias exclusivas del Estado. Por tanto, tal configuración estatutaria incurre en inconstitucionalidad y nulidad.

El art. 120.3 EAC atribuye a la Generalitat la competencia compartida con el Estado sobre disciplina, inspección y sanción de las “cajas de ahorro con domicilio en Cataluña”. Se aduce por los Diputados recurrentes que la reproducida regulación estatutaria contradice la doctrina constitucional (STC 48/1988, de 22 de marzo), que no admite la extensión de la competencia autonómica a actividades realizadas fuera del respectivo territorio autonómico, incurriendo en extraterritorialidad al propiciar que la normativa que dicte la Generalitat se extienda a las cajas de ahorro que, domiciliadas en Cataluña, tengan implantación en otras partes del territorio nacional.

El precepto enuncia la competencia autonómica como “compartida” con el Estado de lo que resulta su sometimiento a las bases que el Estado dicte ex art. 149.1.11 y 13 CE, que incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto. Por lo que se refiere a la dimensión aplicativa de la competencia autonómica, tampoco la redacción del precepto permite determinar, por sí sola, que la Generalitat ejercite potestades de esta naturaleza fuera de su territorio, de manera que será la normativa estatal básica configuradora de los puntos de conexión interterritoriales la que precise también esta faceta.

El apartado 4 del art. 120 EAC prevé que la Generalitat colabore, “de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal”, con el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España en las actividades de inspección y sanción de las cajas de ahorro. Ningún quebranto produce el precepto impugnado a las competencias de inspección y sanción de los indicados órganos estatales en esta materia. De un lado, porque se limita a establecer la cooperación de la Generalitat con dichos órganos del Estado y es doctrina reiterada de este Tribunal que la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado es uno de los pilares esenciales del correcto funcionamiento del Estado autonómico. Y, de otro, porque dicho criterio se somete a lo que al respecto disponga la legislación estatal, de suerte que será la ley estatal la que determine, en su caso, las modalidades de dicha cooperación y su alcance, que, por lo demás, en nada afectan a las competencias de coordinación del Estado en esta materia.

Por todo lo expuesto, el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan” del art. 120.2 EAC es inconstitucional y nulo, debiendo desestimarse, en cambio, la impugnación del resto de ese apartado, así como la de los apartados 1, 3 y 4 del mismo artículo.

SEXAGÉSIMO-OCTAVO.- El art. 121 EAC, que lleva por rúbrica “Comercio y ferias”, ha sido impugnado en sus apartados 1 a), b) y c) y 2 a), habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el antecedente 61. La inconstitucionalidad del apartado 1 resultaría, según la demanda, de la inclusión en el concepto material de comercio de la regulación administrativa del “comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio” (letra a)), de “las ventas promocionales y de la venta a pérdida” (letra b)), así como de “los horarios comerciales” (letra c)).

Partiendo de la plena eficacia de las competencias estatales concurrentes relacionadas en el art. 149.1 CE, que no requieren de salvaguarda explícita como hemos tenido ocasión de señalar en los fundamentos jurídicos 59 y 64, debemos diferenciar, de un lado, el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial, es decir, la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 7), y, de otro, el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Pues bien, si en el ámbito jurídico-público señalado se proyectan con normalidad las competencias autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las competencias del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE (STC 124/2003, FJ 7). Añadiéndose a los dos ámbitos anteriores un tercer plano que afecta a la defensa de la competencia, es decir a los aspectos atinentes al “régimen de la competencia de los ofertantes” (STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 9), que corresponde disciplinar también al Estado ex art. 149.1.13 CE. Por tanto, ningún reparo de constitucionalidad ofrece la regulación del apartado 1 a) del art. 121 EAC, que se contrae a la dimensión “administrativa” de la actividad comercial y ferial no internacional que cabe atribuir legítimamente a la competencia autonómica, dimensión administrativa que es predicada explícitamente por el precepto estatutario impugnado del “comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio”, sin que el hecho de que el comercio electrónico pueda extenderse más allá del territorio de Cataluña reclame la inconstitucionalidad del precepto estatutario, toda vez que el Estado, ex art. 149.1.13 CE, es competente para regular los puntos de conexión interterritoriales respecto de esta modalidad comercial, que deberán respetarse por la Generalitat.

Por su parte, el art. 121.1 b) EAC atribuye a la Generalitat “la regulación administrativa” de las modalidades de venta promocionales y a pérdida y de venta en rebajas, incluida en la referencia del precepto a “todas las modalidades de venta”, lo que, según denuncian los Diputados recurrentes, pudiera traspasar los límites territoriales autonómicos e incidir en la competencia estatal de defensa de la competencia. Sin embargo, la impugnación debe también rechazarse de acuerdo con la argumentación anterior, sin que, por otra parte, el precepto contenga regulación alguna del régimen de defensa de la competencia.

En cuanto al apartado 1 c) del art. 121 EAC, que atribuye a la Generalitat “la regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado”, la demanda considera que el precepto resultaría inobjetable si en su enunciado se entendiera salvaguardada la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, debiendo la competencia autonómica cohonestarse con la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 y las allí citadas). Toda vez que, según venimos insistiendo, no es preciso que los preceptos estatutarios salvaguarden las competencias del Estado que el art. 149.1 CE proclama, el art. 121.1 c) EAC no impide ni menoscaba el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, por lo que la impugnación debe ser desestimada.

El art. 121.2 a) EAC atribuye a la Generalitat “la competencia ejecutiva en materia de ferias internacionales celebradas en Cataluña”, rechazándose por los recurrentes que dicha competencia ejecutiva pueda conllevar la potestad de “autorización y declaración de la feria

internacional” de acuerdo con la doctrina contenida en nuestra STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2. En la citada Sentencia manifestamos que sobre las ferias internacionales inciden las competencias del Estado del art. 149.1.10 y 13 CE concretadas en la declaración previa del carácter internacional de las ferias, pero que dicha incidencia no puede ignorar las restantes potestades ejecutivas autonómicas vinculadas a la competencia ejecutiva asumida; lo que nos condujo a proclamar la conveniencia de que se articularan “mecanismos o cauces de colaboración de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del mapa y calendario feriales internacionales por parte del Estado”. Pues bien, el art. 121.2.a) EAC no contradice las indicadas competencias del Estado.

En efecto, el art. 121.3 EAC, no impugnado, dispone que “la Generalitat colabora con el Estado en el establecimiento del calendario de ferias internacionales”, lo que, obviamente, presupone el reconocimiento de que corresponde al Estado la potestad de fijar dicho calendario y, por consecuencia, la de determinar las ferias internacionales que han de celebrarse en Cataluña. De este modo, la conexión sistemática entre los apartados 2 a) y 3 del art. 121 EAC obliga a entender que la potestad que se atribuye a la Generalitat de autorizar y declarar la feria internacional es simple consecuencia de la previa decisión del Estado de determinar el calendario de las ferias internacionales, dado que el apartado 2 impugnado no se refiere a dicho calendario. Por tanto, ambas actuaciones, estatal y autonómica, se integran en un marco de cooperación que salvaguarda perfectamente las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.10 y 13 CE.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 121.1 a), b), y c) y 2 a) EAC.

SEXAGÉSIMO-NOVENO.- El art. 122 EAC sobre “Consultas populares” atribuye a la Generalitat “la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.” Los recurrentes sostienen que el precepto es contrario al art. 149.1.18 y 32 CE, entendiendo las demás partes procesales, por el contrario, que la norma es constitucionalmente inobjetable. Las razones de unos y otros se han recogido en el antecedente 62.

Los recurrentes parten de la idea de que no es posible distinguir, como hace el precepto impugnado, entre “consultas populares” y “referéndum”, y sobre esa base defienden que la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32 CE es necesaria en todo caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que “el referéndum es ... una especie del género ‘consulta popular’ ... cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio).” (STC 103/2008, FJ 2).

Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales “se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado. En particular, tampoco del título competencial atribuido por el art. 149.1.18 CE, toda vez que, para el cabal entendimiento del art. 122 EAC, como, por lo demás, para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que, con motivo del enjuiciamiento de los arts. 110, 111 y 112 EAC, hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la calificación como “exclusivas” de determinadas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario. La exclusividad del art. 122 EAC ha de serlo, por tanto, sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Así interpretada, “la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”, atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión “cualquier otro instrumento de consulta popular” no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa “de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación. Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, “la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.” (STC 103/2008, FJ 3).

En consecuencia, el art. 122 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria, y así se dispondrá en el fallo.

SEPTUAGÉSIMO.- El art. 123 EAC, bajo la rúbrica “Consumo”, es recurrido en su integridad, si bien los recurrentes centran el objeto de sus críticas en el encabezamiento, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de consumo, así como en la regulación contenida en las letras a) y e). Para los recurrentes, cuyos argumentos así como los de las demás partes se han expuesto en

el antecedente 63, dicha competencia exclusiva, formalizada sin límite alguno, vulnera las diferentes competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE que inciden sobre la materia de defensa de los consumidores.

La materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda (STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64).

Los recurrentes atribuyen a la regulación contenida en las letras a) y e) del art. 123 EAC el mismo reproche que al encabezamiento del precepto, planteamiento al que es aplicable igual respuesta: la regulación estatutaria impugnada no impide el efectivo desenvolvimiento de las competencias estatales del art. 149.1 CE. Más específicamente, el enunciado de exclusividad de la competencia autonómica de defensa de los consumidores y usuarios (letra a)), aun proyectada por remisión sobre el contenido del art. 28 del propio Estatuto, no impide la salvaguarda de las competencias estatales afectadas expresamente por dicha remisión (las de la salud y la seguridad). En relación con la información al consumidor (letra e)), que los recurrentes aducen que afectaría al ámbito de las relaciones contractuales (art. 149.1.6 y 8 CE), hemos de reiterar que en modo alguno es exigible la salvaguarda por el precepto estatutario de las competencias estatales concurrentes, que son límites insuperables a los enunciados estatutarios y actúan sin impedimento por aquella calificación estatutaria.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 123 EAC.

SEPTUAGÉSIMO-PRIMERO.- El art. 125 EAC, que se ocupa de las “Corporaciones de Derecho público y profesiones tituladas”, es objeto de impugnación en sus cuatro apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 64. El art. 125.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva “en materia de Colegios Profesionales, Academias, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, de Industria y de Navegación”, enunciado que, según los Diputados recurrentes, no respeta diversas competencias estatales, en concreto las del art. 149.1.1 CE y aquellas a que se refiere la doctrina de la STC 20/1988, de 18 de febrero.

El art. 125.1 EAC, sin embargo, asigna a la competencia exclusiva de la Generalitat diversas potestades concretas, “respetando lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución”. Los Diputados recurrentes oponen a tal asignación competencial que su exclusividad desplaza a las normas básicas que corresponde dictar al Estado en la materia (art. 149.1.18 CE). El reproche no puede prosperar en razón de las consideraciones generales realizadas en los fundamentos jurídicos 60 y 64 acerca de las competencias del Estado, de las potestades concretas que comprende la competencia autonómica y de las prescripciones que contiene el propio encabezamiento de la norma contenida en el apartado impugnado. Las atribuciones de competencias que efectúan las letras a) (“la regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como el régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario”).

b) (“La creación y la atribución de funciones”) tienen un contenido, derivado de su propio tenor literal, que conlleva el sometimiento a la regulación básica estatal que disciplina la existencia misma de estas Corporaciones y los requisitos que han de satisfacer en el orden organizativo y financiero debiendo tenerse en cuenta, además, que el encabezamiento del propio art. 125.1 somete las competencias autonómicas al art. 36 CE, lo que ha de significar, necesariamente, a la ley estatal (STC 20/1988, FJ 3) de lo que se concluye que el art. 125.1 EAC no cierra el paso a las competencias legislativas estatales.

El art. 125.2 EAC determina que la Generalitat ostenta competencia compartida con el Estado en lo relativo a “la definición de las corporaciones a que se refiere el apartado 1 y sobre los requisitos para su creación y para ser miembro de las mismas.” A este apartado 2 reprochan los recurrentes la ignorancia de las bases sobre las que atribuye competencia al Estado el art. 149.1.18 CE. Ciertamente, las corporaciones de Derecho público, tanto si son representativas de intereses profesionales (Colegios profesionales), como si lo son de intereses económicos (Cámaras de Comercio, Industria y Navegación u otras), tienen la condición de Administraciones públicas de carácter corporativo, es decir, realizan, además de funciones representativas de intereses privados, funciones de carácter público bajo tutela de la Administración y en tal condición quedan sometidas a la competencia estatal de establecimiento de las bases del régimen jurídico correspondiente ex art. 149.1.18 CE, si bien “la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las Corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto” (SSTC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3 y 206/2001, de 22 de octubre, FFJJ 3 y 4). Pues bien, el art. 125.2 EAC reconoce explícitamente dicha competencia estatal al someter a dichas bases estatales, a través de la asunción de la competencia autonómica con la calificación de compartida, los aspectos esenciales del régimen jurídico de las citadas corporaciones: su definición, los requisitos para crearlas y los requisitos para ser miembros de ellas.

El art. 125.3 EAC prevé que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación puedan desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas funciones “previo acuerdo de la Generalitat con el Estado”. Se achaca a este precepto estatutario la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.10 y 18 CE, que están concernidas por proyectarse, respectivamente, sobre las actividades de comercio exterior que realizan las Cámaras y sobre los recursos financieros destinados a estas actividades. En cuanto a la denunciada vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE) en punto a la promoción que pueden realizar las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la impugnación debe rechazarse, pues hemos afirmado que “no cabe excluir toda competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio cuando cumplen tareas públicas relacionadas con el comercio exterior” (STC 206/2001, FJ 5), y además, la competencia autonómica asumida ha de ejercerse, según el precepto, previo acuerdo con el Estado. Otro tanto cabe decir acerca de la denunciada infracción del art. 149.1.18 CE, pues aunque el respeto de la normativa estatal dictada a su amparo resulta necesario, singularmente en lo relativo al presupuesto cameral, la competencia autonómica se sujeta al mismo límite que en el caso anterior, esto es, al acuerdo con el Estado.

El apartado 4 del art. 125 EAC regula la competencia exclusiva de la Generalitat sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, imputándosele por los Diputados recurrentes la infracción del art. 149.1.30 CE. Las potestades concretas que el precepto asigna a la competencia autonómica respecto de las profesiones tituladas (aquellas cuyo ejercicio se condiciona a la posesión del correspondiente título académico o profesional) se sujetan a las competencias básicas que ex art. 149.1.30 CE disciplinen cada título académico, y a las competencias que en relación con titulaciones profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado *ratione materiae*, pues el precepto impugnado somete expresamente la competencia autonómica a “las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales”. Igual criterio es predicable de las potestades concretas que el precepto enuncia a continuación, ya que la indicada salvaguardia se extiende a todas ellas.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 125.1, 2, 3 y 4 EAC.

SEPTUAGÉSIMO-SEGUNDO.- Los Diputados recurrentes impugnan el art. 126 EAC, que lleva por rúbrica “Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social”, en su apartado 2, que atribuye a la Generalitat la “competencia compartida” sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de dichas entidades “de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos fijados en las bases estatales”, por entender que reduce el alcance de éstas. Las razones de la impugnación y las posiciones de las otras partes procesales han quedado recogidas en el antecedente 65.

El propio precepto estatutario impugnado califica la competencia autonómica asumida como “compartida”, lo que significa su sometimiento a las competencias del Estado para el dictado de normas básicas (en lo esencial, art. 149.1.11 y 13), sin que, obviamente, tal calificación pueda impedir la incidencia que sobre la competencia autonómica puedan tener las competencias concurrentes estatales, en especial sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Sin embargo, la fijación por el precepto impugnado de la forma de ejercicio por el Estado de sus competencias sobre la legislación básica no respeta la Constitución, por lo que, en ese punto, incurre en inconstitucionalidad por las mismas razones ya expuestas sobre igual prescripción contenida en el art. 120.2 EAC.

En conclusión, el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos fijados en” del art. 126.2 EAC es inconstitucional y nulo, debiendo desestimarse, en cambio, la impugnación del resto del precepto.

SEPTUAGÉSIMO-TERCERO.- Del art. 127 EAC, sobre “Cultura”, se impugnan sus tres apartados, aunque la fundamentación de la demanda alcanza sólo a algunos aspectos concretos derivados de la exclusividad que se predica de la competencia autonómica, lo que significaría desconocer tanto el art. 149.2 CE, como otras competencias estatales concurrentes incluidas en el art. 149.1 CE. Las alegaciones de los recurrentes y las de las demás partes procesales se han expuesto en el antecedente 66.

Es obligado comenzar nuestra respuesta en este extremo recordando que el art. 149.2 CE dispone que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”, lo que es expresión de que en la materia “cultura” concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6). En este contexto el enunciado de exclusividad competencial del encabezamiento del art. 127.1 EAC no suscita problemas de inconstitucionalidad, aunque deba insistirse en que no enerva las competencias concurrentes del Estado en el seno de la propia materia cultura, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 149.2 CE, ni tampoco cuestiona la incidencia que pueden presentar otras competencias diferentes del Estado previstas en el art. 149.1 CE de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 59 y 64.

En cuanto al art. 127.1 a), segundo, EAC atinente a la regulación e inspección de las salas de exhibición cinematográficas y a las medidas de protección de esta industria, los Diputados recurrentes alegan que la exclusividad competencial autonómica no puede excluir las competencias del Estado ex art. 149.1.13 CE. La impugnación debe rechazarse, ya que es claro que las competencias exclusivas autonómicas no impiden el ejercicio de las del Estado que correlativamente puedan concurrir, sean las del art. 149.1.13 CE u otras.

Lo propio ocurre en relación con el art. 127.1 a), tercero, EAC, sobre calificación de películas, pues las competencias previstas en el precepto estatutario deben interpretarse sistemáticamente con las competencias estatales, que mantienen su plena virtualidad.

También se impugna el art. 127.1 d), tercero, EAC, que atribuye a la Generalitat la “proyección internacional de la cultura catalana”, por ignorar la doctrina de la STC 165/1994, de 26 de mayo, en cuanto a los límites que supone para dicha competencia autonómica la competencia estatal para el ejercicio del *ius contrahendi* y, en general, sobre política exterior. Debemos afirmar una vez más que, frente al reproche formulado al precepto estatutario, la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales. Y es que la competencia estatal en el ámbito de las “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 CE), que ciertamente incluye, entre otros contenidos, el ejercicio del *ius contrahendi*, no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal (STC 165/1994, FFJJ 3 a 6), lo que hemos corroborado precisamente en materia de cultura (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 6).

El art. 127.2 EAC asigna a la Generalitat “la competencia ejecutiva sobre los archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural de titularidad estatal situadas en Cataluña cuya gestión no se reserve expresamente el Estado”. El reproche se dirige al último inciso del apartado, que incluye en la competencia autonómica “la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal”, al entender que estas potestades exceden del concepto de “gestión” que figura como límite de la competencia autonómica en esta materia, según el art. 149.1.28 CE. La impugnación no puede admitirse, pues, de acuerdo con lo que dijimos al examinar el art. 112 EAC, (fundamento jurídico 61) el alcance de la competencia ejecutiva autonómica se extiende a la regulación del funcionamiento y organización de estos museos y de su personal, sin perjuicio de que todo ello se someta a la competencia normativa del Estado.

El art. 127.3 EAC exige el acuerdo previo con la Comunidad Autónoma “en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales”, disponiendo además que, “en el caso de las actividades que el Estado

lleve a cabo con relación a la proyección internacional de la cultura, los Gobiernos del Estado y la Generalitat articularán fórmulas de colaboración y cooperación mutuas conforme a lo previsto en el Título V de este Estatuto.”

En lo que hace a la segunda de las previsiones del precepto, y sin perjuicio de cuanto habrá de decirse sobre las fórmulas de colaboración y cooperación previstas en el título V del Estatuto al hilo de nuestra respuesta a la impugnación de varios de sus preceptos, es evidente que el solo requerimiento a los Gobiernos estatal y autonómico para que articulen fórmulas de ese tenor no condiciona indebidamente, en su misma generalidad y abstracción, el ejercicio de las competencias del Estado eventualmente implicadas en sus actividades de proyección internacional de la cultura. Antes al contrario, es más cierto que con ese requerimiento sólo se hace justicia a un elemental principio de colaboración entre las instituciones central y autonómica del conjunto del Estado, inherente al modelo autonómico y particularmente necesario para la ordenación y el ejercicio de las respectivas potestades en un ámbito material que, como el de la cultura, convendrá reiterar que es objeto de competencias concurrentes entre una pluralidad de sujetos territoriales (por todas, STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6).

Por lo que se refiere a la primera parte del precepto, en la que específicamente se cifra el reproche de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, no puede entenderse que el acuerdo allí referido sea condición necesaria e inexcusable para el ejercicio de la competencia estatal en el ámbito de la cultura, de suerte que en su defecto le fuera imposible al Estado la inversión en bienes y equipamientos culturales. Si así se entendiera el precepto sería inconstitucional, pues, como ha quedado dicho, el art. 149.2 CE impone expresamente al Estado la consideración del “servicio de la cultura como deber y atribución esencial”. Mandato constitucional expreso que implica la atribución al Estado de “una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias” (STC 49/1986, de 5 de abril, FJ 6). Mandato, en fin, a cuya satisfacción viene obligado el Estado de manera indubitada y que no admite actuación que la impida o dificulte por parte de las Comunidades Autónomas.

Es posible, sin embargo, una interpretación del precepto compatible con ese mandato constitucional inequívoco, pues el propio art. 149.2 CE impone también al Estado que el cumplimiento de sus responsabilidades en el ámbito de la cultura -que lo son, en todo caso, “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas”- se verifique “de acuerdo con ellas”, lo que implica antes una invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones que son titulares de competencias concurrentes en un ámbito material compartido, que el sometimiento del ejercicio de las competencias del Estado a la condición del consentimiento de las Comunidades Autónomas en cada caso, lo que sería incompatible con su naturaleza indisponible e irrenunciable.

Interpretado en el sentido que se desprende del propio art. 149.2 CE, el “acuerdo” también invocado en el art. 127.3 EAC no es contrario a la Constitución toda vez que ha de entenderse que la inexistencia de dicho acuerdo no puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que aquel precepto constitucional le impone.

En suma, ha de ser desestimada la impugnación del art. 127, apartado 1, letra a), segundo y tercero, letra d), tercero, del apartado 2 y del primer inciso del apartado 3, en el que el “acuerdo previo” al que se refiere ha de ser interpretado en el sentido expuesto, y así se dispondrá en el fallo.

SEPTUAGÉSIMO-CUARTO.- La demanda impugna también la disposición adicional decimotercera del Estatuto, cuya rúbrica es “Fondos propios y comunes con otros territorios”, por los motivos que se recogen en el ya mencionado antecedente 66, en el cual constan también las respectivas alegaciones de las demás partes procesales. La disposición impugnada distingue entre los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona y los fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, afirmando, respecto de los primeros, que se “integran en el sistema de archivos de Cataluña”, mientras que respecto de los segundos dispone la colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las correspondientes Comunidades Autónomas y con el Estado. Los Diputados recurrentes sostienen que el precepto vulnera la competencia del Estado del art. 149.1.28 CE por razón de que el Archivo de la Corona de Aragón y el Archivo Real de Barcelona son archivos de competencia exclusiva del Estado.

El primer inciso de la disposición adicional decimotercera determina que “los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña”. Se trata, por tanto, de “fondos” que forman parte del sistema de archivos de Cataluña, si bien se localizan físicamente en archivos estatales. El art. 149.1.28 CE reserva al Estado la titularidad de determinados archivos, sin perjuicio de su posible gestión por las Comunidades Autónomas, por lo que los Estatutos de Autonomía no pueden atribuir a las Comunidades Autónomas potestades de disposición sobre los bienes o fondos de los archivos de titularidad estatal que menoscaben o perturben las competencias del Estado para regular y gestionar sus archivos. Ahora bien, la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos.

Por su parte el segundo inciso de la disposición estatutaria, que prevé la colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de Aragón, con el Estado y con las Comunidades Autónomas que tienen fondos en el mismo, no contraviene la Constitución en cuanto manifestación del principio de cooperación, que es consustancial al Estado Autonómico, obviamente sin suponer limitación de la plena libertad del Estado para ordenar y realizar la gestión de unos archivos que son de su exclusiva competencia.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación de la disposición adicional decimotercera EAC.

SEPTUAGÉSIMO-QUINTO.- El art. 128 EAC, sobre “Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad”, se impugna en sus apartados 1 a) y d) y 3. Los argumentos de las partes se han expuesto en el antecedente 67. El apartado 1 se impugna porque, en opinión de los Diputados recurrentes, las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 18 CE no resultan preservadas.

Las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), lo que significa que no existe obstáculo para que éstas asuman competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y denominaciones similares. Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con los incluidos en otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma (fundamentos jurídicos 59 y 64). Por tanto, ningún reproche merece el encabezamiento del art. 128.1 que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en esta materia “respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución”, sin que esta indicación estatutaria constriña sólo a dicha competencia la actuación del Estado con proyección sobre la materia, como acaba de ser dicho.

El apartado 1 a) del precepto estatutario impugnado no vulnera la competencia estatal, pues contempla la potestad autonómica de determinación “de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones”, que ha de integrarse con la determinación normativa estatutaria que expresamente otorga virtualidad a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Lo mismo ocurre con su letra d), ya que “el régimen de la organización administrativa de la denominación” es un aspecto relevante de la materia sobre el que la competencia autonómica puede asumirse en exclusividad en la medida en que el precepto estatutario la refiere expresamente “tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización”. Lo cual no impide que el Estado pueda dictar reglas ordenadoras ex art. 149.1.18 CE o con apoyo en otro título del art. 149.1 CE.

El art. 128.3 EAC atribuye a la Generalitat potestades de gestión respecto de las denominaciones supraterritoriales y prevé, asimismo, su participación en los órganos de la denominación, contrariando todo ello, según los recurrentes, la doctrina de la STC 112/1995, FJ 4. La impugnación ha de rechazarse, pues dicha Sentencia confirma la competencia del Estado para “ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado” (STC 112/1995, FJ 4), pero no excluye la correspondiente actuación ejecutiva autonómica ni su participación en la gestión. Pues bien, el precepto estatutario impugnado remite efectivamente la actuación autonómica a “los términos que determinen las leyes”, leyes que, por lo dicho, han de ser estatales y que serán las que establezcan el alcance de las potestades autonómicas de gestión que prevé el precepto estatutario, así como la forma de participación autonómica que en él también se prevé, participación que, no obstante, habrá de atenderse al significado y alcance que, en general, le atribuimos en el fundamento jurídico 111.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 128.1 a) y d) y 3 EAC.

SEPTUAGÉSIMO-SEXTO.- El art. 129 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma “la competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8ª de la Constitución atribuye en todo caso al Estado”, especificándose que dicha competencia autonómica “incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña”. Las posiciones de las partes en relación con la constitucionalidad del precepto se han recogido en el antecedente 68. Mientras los recurrentes entienden que el art. 129 EAC sencillamente sustituye el criterio de distribución competencial del art. 149.1.8 CE por su contrario, el Abogado del Estado alega que el precepto no atribuye a la Generalitat una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*, sino únicamente para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán en los términos definidos por la jurisprudencia, a tenor de la cual también entienden el Parlamento y el Gobierno catalanes que el art. 129 EAC no incurre en contradicción con el art. 149.1.8 CE.

Es doctrina reiterada y asumida por todas las partes que el art. 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la “legislación civil”, también “introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política” (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1) que no consiste en la “intangibilidad o suprallegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su -conservación, modificación y desarrollo-” (loc. cit.). Conceptos éstos “que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables” (loc. cit.). Por su parte, la reserva al Estado “por el mismo art. 149.1.8, de determinadas regulaciones ‘en todo caso’ sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél ... la Constitución le atribuye ya la ‘legislación civil’, sin más posible excepción que la ‘conservación, modificación y desarrollo’ autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del art. 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.” (loc. cit.).

En cuanto al concepto constitucional de “desarrollo del propio derecho civil, especial o foral”, hemos dicho también que “debe ser identificado a partir de la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil” establecida por el art. 149.1.8 CE, de manera que “la Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de ‘conservación’ y ‘modificación’, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales” (STC 88/1993, FJ 3). Ahora bien, “ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos”, si bien no cabe duda de “que la noción constitucional de ‘desarrollo’ permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados

por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de ‘modificación’. El ‘desarrollo’ de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral.” (STC 88/1993, FJ 3). En el bien entendido de que ello “no significa, claro está, ... una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 C.E., por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar” (loc. cit.).

Los recurrentes sostienen que la competencia de la Comunidad Autónoma sólo puede extenderse a la “conservación, modificación y desarrollo” del Derecho civil catalán, siendo así que, a su juicio, el art. 129 EAC atribuye en realidad a la Generalitat una competencia omnímoda en el ámbito de la legislación civil, sólo limitada en las materias atribuidas al Estado “en todo caso” por el propio art. 149.1.8 CE. Este juicio no puede ser compartido. La competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.8 CE en relación con la “legislación civil” lo es “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”, según dispone en su primer inciso aquel precepto constitucional. Ello implica que respecto de tales “derechos civiles, forales o especiales” determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su “conservación, modificación y desarrollo” y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, “la competencia exclusiva en materia de derecho civil” a que se refiere el art. 129 EAC ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de “conservación, modificación y desarrollo” del derecho civil catalán que son “la medida y el límite primero de las competencias ... atribuibles y ejercitables” por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8ª CE (STC 88/1993, FJ 1).

Obviamente, el hecho de que el art. 129 EAC no se refiera expresamente a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil no perjudica, en absoluto, a la prescripción del primer inciso del art. 149.1.8 CE, pues es evidente que las competencias atribuidas por la Constitución al Estado no precisan de confirmación alguna en los Estatutos de Autonomía (fundamentos jurídicos 59 y 64). Con mejor propiedad, el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que “la competencia exclusiva en materia de derecho civil” se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la “legislación civil” como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE.

De otro lado, el art. 129 EAC no deja de señalar los límites constitucionales a los que está en todo caso sometida la competencia autonómica en relación con el Derecho civil catalán, pues la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre ese Derecho no puede en ningún caso afectar a las materias referidas en el inciso segundo del art. 149.1.8 CE, según dispone expresamente el precepto enjuiciado.

En fin, la previsión de que la competencia autonómica atribuida por el art. 129 EAC “incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña” no supone una infracción del art. 149.1.8 CE en el punto en que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la “determinación de las fuentes del Derecho” en todo el territorio nacional. En efecto, esta competencia del Estado no es incondicional u omnímoda, sino expresamente sometida al “respeto ... a las normas de derecho foral o especial” (art. 149.1.8 CE), lo que implica, necesariamente, que en la determinación del sistema de fuentes del Derecho la legislación civil del Estado habrá de tomar en consideración y respetar aquellas normas. La competencia exclusiva sobre el Derecho civil de Cataluña, en tanto que Derecho foral o especial, comprende, pues, la competencia para la determinación de las fuentes de ese específico Derecho, siendo claro que esa competencia autonómica ha de sujetarse en su ejercicio a la competencia que corresponde al Estado para la “determinación de las fuentes del Derecho” en todo el territorio, por más que en dicho ejercicio el Estado venga siempre obligado a respetar los sistemas normativos privativos de los distintos Derechos civiles forales o especiales (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 13).

En definitiva, el art. 129 EAC no se refiere, ni podría hacerlo, a la totalidad del Derecho civil español, sino sólo al Derecho civil privativo de Cataluña, respecto del que la Generalitat puede perfectamente ostentar una competencia exclusiva que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo de ese Derecho, en los términos establecidos en nuestra doctrina, y en la que se comprenda la determinación de su propio sistema de fuentes. Determinación que, como función normativa, sólo puede tener el alcance que es propio de las funciones de “conservación, modificación y desarrollo” del Derecho civil existente en Cataluña al constituirse ésta en Comunidad Autónoma, que son las que constitucionalmente le reconoce y garantiza el art. 149.1.8 CE. Sistema privativo de Derecho civil, por tanto, que el legislador del Estado debe respetar al ejercer su competencia exclusiva para la determinación de las fuentes del Derecho en su integridad y para el conjunto del Estado, esto es, articulando en un sistema general los diferentes sistemas normativos vigentes en el ámbito civil por razón de la especialidad o foralidad, “allí donde existan” (art. 149.1.8 CE).

Interpretado en esos términos, el art. 129 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

SEPTUAGÉSIMO-SÉPTIMO.- El art. 131 EAC, bajo la rúbrica “Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. Si bien se ha impugnado formalmente en su integridad, los recurrentes afirman que su impugnación “se contrae principalmente” a los apartados 1 y 2, únicos sobre los que, por lo demás, se han extendido en la fundamentación jurídica de su demanda, cuyo contenido se ha reseñado en el antecedente 69, donde también se recogen las posiciones de las demás partes personadas. El debate procesal sobre el particular se ha centrado en la posible infracción de los arts. 27, 81 y 149.1.30 CE, alegando los Diputados recurrentes que la Generalitat no puede ostentar competencias exclusivas en materia de enseñanza no universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia reservada al legislador orgánico; tampoco, en fin, podría el Estatuto petrificar en sus normas la jurisprudencia constitucional.

El apartado 1 del art. 131 EAC atribuye a la Comunidad autónoma, “en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.” La misma literalidad del precepto excluye toda posible infracción del art. 149.1.30 CE en cuanto reserva al Estado la competencia exclusiva para la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, siendo así que el art. 131.1 EAC se limita, precisamente, a las enseñanzas que no conducen a los títulos cuyas condiciones son objeto de la reserva estatal. Tampoco puede admitirse que se infrinja aquel precepto constitucional en cuanto reserva también al Estado las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”, reserva cuya finalidad constitucional explícita es “garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” y que no puede verse perjudicada por la sola utilización en el art. 131.1 EAC de la expresión “competencia exclusiva”, toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC.

De acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados. Es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre las materias referidas en dichos subapartados: regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza; determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil; creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos; inspección, evaluación interna y garantía de la calidad del sistema educativo; régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas; formación permanente del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares; aspectos organizativos de la enseñanza no presencial.

Se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación” y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64). A lo que debe añadirse, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la jurisprudencia constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, “las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña ... serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.” En conclusión, por las razones antes expuestas ha de desestimarse la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 131 EAC.

SEPTUAGÉSIMO-OCTAVO.- El art. 132 EAC, sobre “Emergencias y protección civil”, ha sido impugnado en su apartado 1, que asigna a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, pues, según los recurrentes, las Comunidades Autónomas no pueden asumirla como competencia exclusiva (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio). Los argumentos en los que la impugnación se funda, así como las posiciones de las restantes partes personadas se han sintetizado en el antecedente 70.

Ciertamente hemos dicho que “en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales”, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a “las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego” (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6). El precepto estatutario impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues como evidencia su propio tenor, reconoce la indicada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar “lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 132.1 EAC.

SEPTUAGÉSIMO-NOVENO.- Del art. 133 EAC, que se ocupa de “Energía y minas”, se impugnan sus apartados 1, 2 y 3, únicos a los que se formula reproche. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes se han expuesto en el antecedente 71.

El art. 133.1 EAC atribuye a la Generalitat la “competencia compartida en materia de energía”, lo que resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias, pues el art. 149.1.25 reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las “bases del régimen minero y energético”. En cuanto a la deliberada indefinición o confusión conceptual del precepto, que según aducen los recurrentes podría redundar en la seguridad jurídica de los operadores, constituye una tacha que como señala el Abogado del Estado, se asienta en eventuales e hipotéticas interpretaciones de los efectos que pudieran resultar de la aplicación del precepto impugnado y que no resultan necesariamente de su contenido, sin que a este Tribunal corresponda adoptar pronunciamientos preventivos.

El apartado 2 del art. 133 EAC ordena que la Generalitat emita un “informe previo” en el procedimiento de otorgamiento de autorización por el Estado de instalaciones energéticas que, radicadas en su territorio, se extiendan, o permitan el aprovechamiento, más allá del territorio de Cataluña; informe que, según los Diputados recurrentes, condiciona indebidamente el ejercicio de las competencias del Estado. Ciertamente el art. 149.1.22 CE atribuye al Estado “la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”. Sin embargo, el precepto estatutario impugnado no cuestiona ni limita la mencionada competencia estatal, ya que el citado “informe previo” de la Generalitat, siendo preceptivo, no es vinculante, por lo que no es sino un instrumento de cooperación entre ambas Administraciones para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias.

El art. 133.3 EAC dispone la “participación” de la Generalitat en la regulación y planificación de ámbito estatal “del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña”, de modo que, en opinión de los recurrentes, se condicionaría indebidamente el ejercicio de la competencia estatal. Sin embargo, hemos de repetir una vez más que nada se opone a que el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, establezca su participación en los términos de generalidad con que se formula. En todo caso, corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación autonómica que habrá de tener el significado y límites que establecemos en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

En virtud de las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 133.1, 2 y 3 EAC.

OCTOGÉSIMO.- El art. 134 EAC, sobre “Deporte y tiempo libre”, se impugna en su apartado 2, que prevé la participación de la Generalitat “en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte”. Los recurrentes, cuyos argumentos, así como los de las demás partes personadas, han quedado recogidos en el antecedente 72, consideran que la amplitud del enunciado del precepto estatutario colisiona con las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

La participación de la Generalitat en entidades y organismos europeos o, en general, internacionales “que tengan por objeto el desarrollo del deporte”, no supone (como estableceremos al examinar, en general, la participación en el fundamento jurídico 111) el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal de dicha competencia correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades.

De acuerdo con lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 134.2 EAC.

OCTOGÉSIMO-PRIMERO.- Del art. 135 EAC, bajo la rúbrica “Estadística”, se impugna su apartado 2, por entender que la habilitación a la Generalitat para colaborar y participar en el ejercicio de las competencias del Estado (art. 149.1.31 CE) no ha de basarse en el principio de voluntariedad, pues la Ley 12/1989, de 2 de mayo, de la función estadística pública, exige en algunos casos su participación obligatoria. Los términos del debate procesal sobre el particular se han recogido en el antecedente 73.

El reproche formulado al precepto no puede ser admitido. El art. 149.1.31 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la “estadística para fines estatales”, lo que le habilita para instrumentar directamente, y no a través de las Comunidades Autónomas, dicha estadística. Así, el hecho de que el art. 135.2 EAC proclame la colaboración y la participación de la Generalitat en la elaboración de las estadísticas de alcance supraautonómico no enerva las competencias del Estado ex art. 149.1.31 CE (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, con remisión a otras); todo ello sin perjuicio de que dicha participación, que el precepto estatutario no concreta, habrá de establecerse y regularse por el Estado, con los límites que, con carácter general, hemos establecido en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

En conclusión, por estas razones, ha de ser desestimada la impugnación del art. 135.2 EAC.

OCTOGÉSIMO-SEGUNDO.- El art. 136 EAC, que lleva por rúbrica “La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas”, ha sido impugnado en sus letras a) y b) en virtud de los argumentos que, con los de las demás partes personadas, se han recogido en el antecedente 74. La letra a) del precepto atribuye a la Generalitat “la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b).” Por su parte, la letra b) dispone que la Generalitat ostenta “competencia compartida para el desarrollo” de diversos extremos del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sostienen los Diputados recurrentes que si bien la letra b) podría ser respetuosa con la Constitución, pues prevé la “competencia compartida” autonómica sobre algunos aspectos del “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, sin embargo, en la medida en que se conecta con el art. 111 EAC, sería inconstitucional. La letra a) se tacha de inconstitucional por cuanto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre “el régimen estatutario” del personal de las Administraciones catalanas, lo que impediría el ejercicio de la competencia básica del Estado (art. 149.1.18 CE).

El art. 149.1.18 CE reserva al Estado “las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”, incluyéndose en ellas “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas.” (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 5 y las allí citadas).

Dado que la letra a) se impugna por la indebida ampliación de la competencia exclusiva autonómica que efectúa como consecuencia de la remisión que contiene a lo dispuesto en la letra b), conveniencias de la argumentación aconsejan que enjuiciemos, en primer término, la letra b) del art. 136 EAC que atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre algunos aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos (empleo público; adquisición y pérdida de la condición de funcionario; situaciones administrativas; derechos, deberes e incompatibilidades). Pues bien, es patente que el art. 136 b) EAC, al formalizar la competencia autonómica como compartida, presupone la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE); sin que la omisión en la relación no exhaustiva que efectúa de algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, limite en el precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal, pues obvio es que la carrera administrativa puede ser incluida, como ocurre con el régimen retributivo (que tampoco se cita en el precepto estatutario impugnado), entre los “derechos” de los funcionarios, mientras que el régimen disciplinario guarda relación con los “deberes” de los mismos, derechos y deberes que, efectivamente, están incluidos en la controvertida letra b). De otro lado, la conexión de este precepto, dado su tenor literal, con el art. 111 EAC no plantea problema de inconstitucionalidad de acuerdo con lo establecido al enjuiciar el alcance de este precepto estatutario (fundamento jurídico 60).

Siendo ello así, resulta indiferente, para apreciar la adecuación a la Constitución del art. 136 a) EAC, que el art. 136 b) EAC no mencione expresamente la “carrera administrativa” y el “régimen disciplinario” entre los ámbitos de competencia compartida con el

Estado, pues ambos aspectos quedan incluidos en dicha competencia compartida a través de los enunciados más generales (derechos y deberes de los funcionarios) que contiene el precepto estatutario. En definitiva, dado el alcance material de la letra b), la letra a) cubre el régimen estatutario no básico, por lo que no supone infracción del art. 149.18 CE.

Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 136 a) y b) EAC.

OCTOGÉSIMO-TERCERO.- El art. 138 EAC, cuya rúbrica es “Inmigración”, ha sido recurrido en sus tres apartados, recogándose en el antecedente 75 las alegaciones de las partes sobre su conformidad con la Constitución. El apartado 1 enumera una serie de competencias o potestades que corresponden “a la Generalitat en materia de inmigración”, siendo impugnado por vulnerar el art. 149.1.2 CE. Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE, de modo que el art. 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia. Sin embargo, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende, como a continuación se verá, que las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma.

Como señala el Abogado del Estado, la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.). En este sentido, no puede dejar de señalarse que los Diputados recurrentes expresamente admiten en la demanda que determinadas competencias de la Generalitat (servicios sociales, sanidad, educación, vivienda, etc.) se proyectan y benefician a la población inmigrante, estimando que no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión a que esas competencias se ejercerán especialmente al servicio de la integración de los inmigrantes e incluso que se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social.

Pues bien, precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat, las cuales en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración. En este sentido, la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas (art. 138.1 a) EAC), que los recurrentes tildan de especialmente inconstitucional, debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex art. 149.1.2 CE.

El apartado 2 del art. 138 EAC atribuye a la Generalitat “la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”, disponiendo que la misma “se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros” y que en ella se incluyen:

“a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena”.

“b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción”. Es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que, como alegan los recurrentes, sólo cabe la competencia exclusiva del Estado. Ahora bien, el propio art. 138.2 EAC así lo reconoce al condicionar el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica a la coordinación con el Estado, quien, como titular de la competencia preferente entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, no puede hacer entera abstracción, sin embargo, de competencias sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como es el caso, en lo que importa ahora, de la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral. Es a esta concreta materia a la que, con independencia del acierto en la calificación que el Estatuto ha dispensado a la competencia referida en el art. 138 EAC, se contraen entonces las facultades atribuidas por el precepto a la Comunidad Autónoma, circunscritas así a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña, salvando el propio precepto, como competencia distinta cuyo ejercicio constituye el presupuesto de la que la Generalitat puede asumir respecto de determinados trabajadores, la que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.2 CE. En otras palabras, si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña.

El art. 138.3 EAC dispone la participación de la Generalitat “en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V”. Los Diputados recurrentes imputan a este apartado las mismas razones de inconstitucionalidad que las que aducen en relación con diversos preceptos del título V EAC, a las que se remiten, si bien precisan, además, que su impugnación nada tiene que ver con la participación autonómica en decisiones estatales sobre extranjería o inmigración o, incluso, sobre el contingente de trabajadores extranjeros, sino con el hecho de que dicha participación se prevea en un Estatuto de Autonomía.

Delimitada en los términos expuestos la tacha de inconstitucionalidad que se dirige al art. 138.3 EAC, y sin perjuicio de lo que en su momento se dirá respecto a las concretas impugnaciones referidas al título V EAC, basta ahora con señalar, para desestimar el reproche que se hace al art. 138.3 EAC, que, en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la

Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, “una especial trascendencia para Cataluña”. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar la impugnación del art. 174.3 EAC (fundamento jurídico 111), que constituye una de las disposiciones generales que encabezan el título V EAC, al que se remite en su inciso final el art. 138.3 EAC, es a la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

En consecuencia, el art. 138 EAC ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la “inmigración” no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma. Interpretado en esos términos, el art. 138 EAC no es contrario a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

OCTOGÉSIMO-CUARTO.- El art. 139 EAC, sobre “Industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales”, es objeto de impugnación en su apartado 1. La primera tacha que los Diputados recurrentes dirigen a este precepto estatutario -según se ha expuesto en el antecedente 76, donde también se recogen las alegaciones de las demás partes personadas- se refiere a que el enunciado de exclusividad competencial de la Generalitat en materia de industria que formula desconoce la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Es cierto que el art. 149.1 CE no incluye expresamente la “industria” entre las materias que se reservan al Estado, por lo que, en consecuencia, puede ser asumida por los Estatutos de Autonomía. No lo es menos, sin embargo, que, como hemos tenido ocasión de declarar, no por ello queda desapoderado el Estado en dicha materia, pues la competencia general de ordenación de la economía que le reserva el art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diferentes sectores económicos y, por tanto, inequívocamente también sobre la industria (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 y las allí citadas). Así debe entenderse la competencia autonómica enunciada en el art. 139.1 EAC, atribuida como exclusiva “salvo lo establecido en el apartado 2”, que no ha sido impugnado y que prevé la “competencia compartida” de la Generalitat “sobre la planificación de la industria, en el marco de la planificación general de la economía”. Como sostiene el Abogado del Estado, el propio precepto estatutario reconoce la incidencia y virtualidad de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, planificación general estatal que, según reiterada doctrina de este Tribunal, incluye la “ordenación general de la economía”, reconocimiento que reclaman los recurrentes.

La demanda denuncia asimismo que la competencia autonómica asumida en el art. 139.1 EAC no permite la intervención del Estado en lo atinente a la “seguridad industrial”. Bastará para rechazar la impugnación con recordar que, según nuestra doctrina, la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la materia de “industria” que las Comunidades Autónomas pueden asumir (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2 y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3). Por ello, la atribución por el Estatuto a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre “la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales” no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE al que ya se ha hecho referencia.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 139.1 EAC.

OCTOGÉSIMO-QUINTO.- El art. 140 EAC, bajo la rúbrica “Infraestructuras del transporte y las comunicaciones”, ha sido impugnado por los Diputados recurrentes en todos sus apartados por vulnerar diversas competencias del Estado, como, junto con las posiciones de las demás partes, se ha dejado constancia en el antecedente 77.

El art. 140.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre “puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general”, atribución de competencia exclusiva que, a juicio de los recurrentes, desplazaría determinadas competencias del Estado (así, las del art. 149.1.4, 6, 8 y 18, con especial referencia a las del art. 149.1.13 CE). Lo cierto es que dicho apartado 1 del art. 140 EAC salva expresamente las competencias estatales concurrentes más directamente relacionadas con la competencia asumida por la Comunidad Autónoma al limitar esta última a las infraestructuras allí contempladas “que no tengan la calificación legal de interés general”, lo que supone la salvaguardia expresa de las competencias estatales del art. 149.1.20 y 24 CE. En todo caso, como venimos reiterando, no resulta necesario que los Estatutos de Autonomía hagan salvedad expresa de todas las competencias que al Estado atribuye la Constitución (fundamentos jurídicos 59 a 64). Por su parte, la “calificación legal” que el precepto estatutario impugnado predica del interés general que sustrae las infraestructuras de transporte radicadas en el territorio de Cataluña de la competencia exclusiva de la Generalitat no conlleva exigencia alguna de que dicho interés general tenga que formalizarse a través de ley, bastando con que el Estado realice tal calificación mediante cualquier instrumento procedente en Derecho.

El apartado 2 del art. 140 EAC dispone la participación de la Generalitat “en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras del transportes situadas en Cataluña que son de titularidad estatal.” La demanda se opone a este apartado y a los apartados 3, 4, 5 y 6 del mismo artículo con el argumento de que todos ellos imponen la participación de la Generalitat en asuntos constitucionalmente atribuidos a la competencia del Estado. El apartado 2 tiene como referencia un objeto de concurrencia competencial en el mismo espacio físico, el de las competencias estatales del art. 149.1.20 y 24 CE con las autonómicas correspondientes (al menos las de ordenación del territorio y las correlativas a las infraestructuras que no sean de titularidad estatal). Partiendo de ello, la participación de la Generalitat en los organismos estatales de ámbito supraautonómico enuncia una modalidad de cooperación con estos organismos sin contornos concretos que, de acuerdo con lo que se dirá en el fundamento jurídico 111, aparte de tener que ser establecida y regulada por el Estado, no puede menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales, ni puede sustanciarse en organismos estatales de carácter decisorio.

El art. 140.3 EAC antepone a “la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña” “el informe ... de la Generalitat”, al tiempo que prevé su posible participación “en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes”. Es sabido que la emisión de informes preceptivos por parte de la Administración que ostenta competencias concurrentes con la Administración actuante es legítima si se ciñen al ámbito de competencias de la primera y no impiden o perturban las competencias de la segunda (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 34), pudiendo ser exigida por la legislación de aquélla (por todas, STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10) y, por tanto, por el Estatuto de Autonomía. Pues bien, tal es el supuesto que nos ocupa. La emisión por la Generalitat de un informe previo, preceptivo pero no vinculante, sobre las implicaciones que en su acervo competencial pudiera tener la declaración de “interés general” de estas infraestructuras no menoscaba la competencia del Estado. En cuanto a la participación de la Generalitat en su gestión e, incluso, la asunción de dicha competencia, es lo cierto que el precepto no la impone (“podrá participar”) y que condiciona ambos extremos a “lo previsto en las leyes”, que sólo pueden ser las estatales, además de que tal participación no puede condicionar el pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias (fundamento jurídico 111), por lo que, de acuerdo con ello, la participación que aquí examinamos tampoco vulnera la Constitución. Por su parte, en lo relativo a la asunción de la gestión, corresponde al legislador estatal, en su caso, determinarla en la forma constitucionalmente prevista para la transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de competencias de titularidad estatal y con sometimiento a los límites que a tal efecto la Constitución establece.

El art. 140.4 EAC dispone asimismo la participación de la Generalitat “en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal”, lo que tampoco desconoce las competencias estatales, pues dicha participación queda supeditada a “los términos que determine la normativa estatal”, que deberá acomodarse a los límites que se señalan en el fundamento jurídico 111.

El art. 140.5 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva “sobre su red viaria en todo el ámbito territorial de Cataluña, así como la participación en la gestión de la del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal”. Los Diputados recurrentes alegan que la participación de la Generalitat en la gestión de la red viaria del Estado en Cataluña condiciona la competencia estatal, aunque sin hacer reproche alguno a los tres epígrafes que contiene el apartado 5 del art. 140 EAC. La impugnación no puede prosperar dado que el precepto dispone expresamente que dicha participación se realizará “de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal”, de suerte que será ésta la que determine si procede dicha participación y, en el caso, su modalidad y alcance (en los términos del fundamento jurídico 111).

Por su parte, el art. 140.6 EAC asigna a la Generalitat, “en materia de red ferroviaria, la competencia exclusiva con relación a las infraestructuras de las que es titular y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal.” Este apartado contiene una regulación similar a la del apartado anterior, si bien en materia de red ferroviaria, por lo que dando por reproducida nuestra argumentación, procede que rechacemos la objeción formulada en la demanda.

Por último, el apartado 7 del art. 140 EAC atribuye a la Generalitat “de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas”, citando a continuación las potestades que incluye. La demanda considera que el entero régimen de las “comunicaciones electrónicas” se incardina en la materia de “telecomunicaciones”, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), por lo que el apartado incurre en inconstitucionalidad.

Hemos de distinguir, en primer lugar, entre el contenido y el alcance que según nuestra doctrina tienen las materias relacionadas en el art. 149.1.21 CE (en lo que aquí interesa, la de “telecomunicaciones”) y en el art. 149.1.27 CE (“normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social”). Al efecto hemos vinculado la materia “medios de comunicación social” (art. 149.1.27 CE) con aquellos aspectos que se refieren esencialmente a las libertades y derechos fundamentales que se recogen en el art. 20 CE, mientras que hemos conectado la materia “telecomunicaciones” con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), precisando que la mayor expansividad del art. 149.1.21 CE determina que deba ser interpretado restrictivamente (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4, entre otras). En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que el art. 149.1.21 CE también contempla la competencia exclusiva estatal respecto del “régimen general de comunicaciones” y que esta competencia de “régimen” atribuida al Estado “comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4 y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus”, ya que “puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

Partiendo de lo anterior nos corresponde determinar si el apartado 7 impugnado invade el ámbito reservado en exclusiva al Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), según alegan los recurrentes.

La actividad promocional de la “existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal” (letra a)) no puede ser incluida en la regulación y gestión del dominio público radioeléctrico a que se ciñe la competencia estatal del art. 149.1.21 CE, pues dicha actividad promocional atiende a estos servicios de acceso universal en cuanto medios de comunicación social, lo que remite al art. 20 CE y, por tanto, a la materia del art. 149.1.27 CE. Teniendo en cuenta este encuadramiento competencial y que la potestad autonómica no es normativa, sino aplicativa, cabe concluir que esta regulación estatutaria no incurre en infracción de las competencias del Estado.

Por su parte, la “inspección de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente” (letra b)), debe ser encuadrada en el “régimen general de comunicaciones”. En efecto, las “infraestructuras comunes de las telecomunicaciones” guardan una relación más estrecha con el “régimen general de comunicaciones” que con la materia de telecomunicaciones en sentido estricto o que con la materia de medios de comunicación social. Y es que, en puridad, las infraestructuras de las telecomunicaciones ni constituyen un elemento propio del espectro radioeléctrico ni son elemento vinculado a la protección del derecho fundamental previsto en el art. 20 CE. Dichas infraestructuras, por el contrario, se inscriben con naturalidad en el señalado

“régimen general de comunicaciones” en cuanto aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas (art. 149.1.21 y 149.1.27). De acuerdo con esta incardinación, las potestades de ejecución atribuidas a la Generalitat (inspección de las infraestructuras y potestad sancionadora correspondiente) no menoscaban ni perturban la competencia estatal en materia de régimen general de comunicaciones que tiene por objeto ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones.

La potestad ejecutiva descrita en la letra c) (“la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que comportan múltiple de cobertura no superior al territorio de Cataluña”) es competencia de la Generalitat cuando los conflictos que surjan versen sobre aspectos relativos al régimen de la prestación por los operadores de estos servicios de comunicación electrónica; en cuanto medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), sin embargo, quedarían fuera de dicha competencia autonómica de gestión los conflictos derivados de la dimensión técnica vinculada al uso del dominio público radioeléctrico que está en manos del Estado, que es su titular (art. 149.1.21 CE).

Por último, la letra d) (“la gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiple de ámbito no superior al territorio de Cataluña”) tampoco vulnera la competencia estatal en materia de “telecomunicaciones”, pues dicha gestión registral no se refiere a los aspectos técnicos del soporte de las comunicaciones electrónicas, por lo que el precepto estatutario se inscribe sin forzamiento en la materia de “medios de comunicación social”.

De acuerdo con lo argumentado ha de ser desestimada la impugnación del art. 140 EAC.

OCTOGÉSIMO-SEXTO.- El art. 141 EAC, sobre “Juego y espectáculos”, se impugna en su apartado 2, que dispone que la autorización de nuevas modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal, o la modificación de las existentes, “requiere la deliberación en la Comisión Bilateral prevista en el Título V y el informe previo determinante de la Generalitat.” Las posiciones de las partes se han recogido en el antecedente 78. En opinión de los Diputados recurrentes, el precepto estatutario extiende la competencia autonómica a las modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal, desatendiendo la doctrina constitucional, al menos en relación con la lotería nacional (STC 163/1994, de 26 de mayo) por su conexión con el art. 149.1.14 CE.

No cabe entender que la atribución competencial a favor de la Generalitat del apartado 2 desapodere al Estado de su competencia sobre las modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, ya que la previsión de que la autorización de nuevos juegos de ámbito nacional, o la modificación de los existentes, se examine por la comisión bilateral prevista en el título V no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado, como ya se dirá con más detalle al examinar la regulación estatutaria de la comisión bilateral (fundamento jurídico 115). Por lo que se refiere a la emisión preceptiva de un “informe determinante” de la Generalitat, el valor determinante de dicho informe objetado por los recurrentes se subsume, como alega el Gobierno de la Generalitat y diremos con ocasión del examen de la disposición adicional segunda del Estatuto (fundamento jurídico 117), en la “posición determinante” de la Generalitat a que se refiere la señalada disposición adicional, posición determinante que únicamente se traduce en un deber de motivación por parte del Estado en los casos allí contemplados de no aceptación de la posición de la Generalitat. En conclusión, dicho deber de motivación no paraliza la competencia del Estado, que podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia, como ocurre con la lotería nacional, tras recibir el informe de la Generalitat, sin estar vinculado por el contenido del mismo o por su no emisión.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 141.2 EAC.

OCTOGÉSIMO-SÉPTIMO.- El art. 142.2 EAC, bajo la rúbrica “Juventud”, atribuye a la Generalitat “la suscripción de acuerdos con entidades internacionales y la participación en las mismas en colaboración con el Estado o de forma autónoma, si lo permite la normativa de la correspondiente entidad, y en todo caso la tramitación de documentos otorgados por entidades internacionales que afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en Cataluña, respetando la legislación del Estado”, lo que, según la demanda, pondría en cuestión la competencia del Estado en materia de “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 CE), en especial su competencia relativa al ius contrahendi. Los argumentos de los recurrentes y de las demás partes se han recogido en el antecedente 79.

La competencia estatal en materia de “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 CE) ha de interpretarse en términos estrictos, permitiendo la proyección fuera de España de las competencias sustantivas de las Comunidades Autónomas siempre que estas últimas no desborden el contenido propio de dicho art. 149.1.3 CE que, indudablemente, incluye el ius contrahendi y la salvaguarda de la representación, el interés y la responsabilidad internacional del Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 3 a 6). Pues bien, el precepto estatutario no contempla relaciones de la Generalitat con sujetos de Derecho internacional público, pues al utilizar la expresión “entidades internacionales” no se refiere a los Estados ni a las Organizaciones Internacionales que gozan de tal condición. Las “entidades internacionales” aludidas en el precepto estatutario no son, pues, en sentido estricto, sujetos de Derecho internacional público, sino expresión de la diversidad y plasticidad de las relaciones que pueden mantener actualmente otros entes en la esfera internacional sin que por ello adquieran aquella naturaleza, de lo que se deriva que el precepto estatutario impugnado no contiene previsiones relativas al ejercicio del ius contrahendi. Por su parte, la competencia de la Generalitat referida a la tramitación de documentos otorgados por dichas entidades internacionales se circunscribe a que “afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en Cataluña, respetando la legislación del Estado”, lo que sitúa al precepto estatutario en el ámbito de actuaciones con proyección exterior de la Generalitat en materia de “juventud”, que el propio precepto enmarca en las posibilidades abiertas por la legislación estatal, sin vulnerar con ello su competencia en materia de relaciones internacionales.

De acuerdo con lo expresado ha de ser desestimada la impugnación del art. 142.2 EAC.

OCTOGÉSIMO-OCTAVO.- Del art. 144 EAC, que tiene como rúbrica “Medio ambiente, espacios naturales y meteorología”, se impugna exclusivamente su apartado 5, según el cual corresponde a la Generalitat “el establecimiento de “un servicio meteorológico propio”, relacionando las potestades correspondientes (“el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el

pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática”). Los Diputados recurrentes -cuya posición, así como la de las demás partes personadas, se refleja en el antecedente 80- alegan la vulneración del art. 149.1.20 CE.

En efecto, el art. 149.1.20 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Pero esta competencia estatal no impide que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, por tanto, en cada territorio autonómico. En estos términos, la competencia de la Generalitat sobre su propio servicio meteorológico no enerva la competencia que al Estado reconoce el art. 149.1.20 CE.

Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 144.5 EAC.

OCTOGÉSIMO-NOVENO.- El art. 146 EAC, bajo la rúbrica “Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual”, es impugnado en sus dos primeros apartados, habiendo quedado constancia de las alegaciones de los Diputados recurrentes y de las demás partes procesales en el antecedente 81.

La letra a) del apartado 1 del art. 146 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva “sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local.” La demanda sustenta la inconstitucionalidad de este precepto estatutario sobre el carácter exclusivo de la competencia autonómica, contrario al art. 149.1.27 CE, que reconoce la competencia estatal sobre normas básicas en materia de medios de comunicación social, lo que incluye la consideración de los medios de comunicación como servicios públicos. Pues bien, importa precisar que la competencia exclusiva autonómica se predica por el precepto estatutario impugnado únicamente de “la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual”, tanto de la Generalitat como de los entes locales, ámbito este meramente funcional, que se inserta sin dificultad en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia, sin perjuicio de que deberá respetar, como el propio precepto estatutario reconoce, la autonomía local, lo que significa que está supeditada a lo que también determinen las bases estatales ex art. 149.1.18 CE.

El apartado 1 letra b) dispone la competencia compartida de la Generalitat “sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña.” La demanda considera correcta la atribución competencial que efectúa el precepto estatutario, pero entiende que la formulación de la atribución competencial basada en el “lugar de recepción de las emisiones” es contraria a dicha competencia estatal y a la normativa europea (Directiva 89/52). Es sabido que la disconformidad de un precepto legal a la normativa europea no genera vicio de inconstitucionalidad, pues aquella no se erige en parámetro de la constitucionalidad en nuestro orden interno (por todas, STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). Por lo demás, que la referencia territorial atributiva de la competencia sea el “lugar de la recepción de las emisiones” (o sea, Cataluña) no quebranta el art. 149.1.27 CE, toda vez que la atribución de cualquier competencia a la Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del art. 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional.

En fin, que el precepto concrete la competencia autonómica de regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual a los supuestos en que las emisiones se dirijan específicamente “al público de Cataluña” es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de un lado, hay que entender que se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, de otro, que de no hacerse así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones, se produciría una paralela expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar supeditada a la normativa básica del Estado.

Al apartado 2, que prevé que la Generalitat ostenta “competencia compartida en materia de medios de comunicación social”, se achaca por los Diputados recurrentes que no respeta la competencia estatal básica en materia de “medios de comunicación social” (art. 149.1.27 CE). La propia literalidad del precepto estatutario permite descartar la objeción, pues al proclamar la competencia compartida de la Generalitat expresa de manera inequívoca que dicha competencia autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado ex art. 149.1.27 CE sobre “medios de comunicación”, bases que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso conforme hemos señalado al enjuiciar la impugnación dirigida frente al art. 111 EAC (fundamento jurídico 60).

Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 146.1 y 2 EAC.

NONAGÉSIMO.- El art. 147 EAC, sobre el “Notariado y registros públicos”, ha sido impugnado en su apartado 1, letras a), b) y c), por conculcar las competencias del Estado del art. 149.1.8 y 18 CE en conexión con el art. 130.3 CE. Los argumentos de los demandantes y de las demás partes personadas se han recogido en el antecedente 82.

El apartado 1 a) del art. 147 EAC asigna a la Generalitat determinadas competencias de ejecución. El precepto comprende dos normas: en la primera se atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre “el nombramiento de los Notarios y los Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, mediante la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos.” En la segunda, se establece que para la provisión de las plazas de dichos funcionarios se debe “acreditar el conocimiento de la lengua y del Derecho catalanes en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las leyes.”

La competencia asumida por la Generalitat es una competencia ejecutiva que se proyecta en el nombramiento de Notarios y Registradores y en la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones y concursos correspondientes. Por su parte las competencias del Estado directamente implicadas son las contenidas en el art. 149.1.8 y 18 CE, competencias que son, en principio,

normativas, con lo que corresponde al Estado disciplinar, con el alcance y detalle que en cada caso se requiera, las oposiciones y concursos de estos cuerpos, acompañando a dicha regulación las medidas de coordinación, e incluso de carácter ejecutivo, que deba realizar el propio Estado si resultan necesarias, bien por su dimensión supraautonómica, bien porque la actuación ejecutiva estatal sea imprescindible para asegurar el efectivo cumplimiento de las correspondientes regulaciones. En suma, la configuración de estos cuerpos de funcionarios como cuerpos nacionales no impide que se descentralicen algunos aspectos de la gestión del régimen de acceso y de traslado, pues la garantía de la unidad del sistema la proporcionan las potestades normativas del Estado.

La impugnación de este precepto estatutario en el extremo relativo al deber de acreditar el conocimiento del catalán para la provisión de plazas de Notarios y Registradores que han de desempeñarse en Cataluña, examinada de forma conjunta con la correlativa formulada respecto de Magistrados, Jueces y Fiscales, ya ha sido resuelta en sentido negativo en el fundamento jurídico 21, al que procede remitirse.

Otro tanto cumple señalar respecto del deber de acreditar el conocimiento del derecho catalán por parte de los Registradores y Notarios para esa provisión de puestos en Cataluña, pues, como ya dijimos en el fundamento jurídico 51, esta prescripción no deja de ser una legítima pretensión del legislador estatutario para la defensa y promoción de aquel derecho, que debe ser instrumentada por el legislador estatal con plena libertad.

El apartado 1 letra b) atribuye a la Generalitat como potestad “ejecutiva” la “participación en la elaboración de los programas de acceso” a los cuerpos de Notarios y Registradores “a los efectos de acreditar el conocimiento del catalán”. Se trata, una vez más, de una previsión estatutaria de participación que, afirmada en su dimensión ejecutiva, no condiciona en modo alguno (en los términos del FJ 111) la competencia estatal para la elaboración de los programas de acceso a estos cuerpos.

Por último, el art. 147.1 c) EAC reconoce la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre “el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios.” Es ésta asimismo una potestad autonómica de carácter ejecutivo que plasmará en el territorio de Cataluña los criterios de demarcación que fije la legislación del Estado (art. 149.1.8 y 18 CE), la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que sean necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios.

Atendiendo a todo lo anterior, ha de ser desestimada la impugnación del art. 147.1 EAC.

NONAGÉSIMO-PRIMERO.- El art. 148 EAC, bajo la rúbrica “Obras públicas”, ha sido impugnado en su apartado 2, que sujeta la calificación de “interés general” de las obras públicas al “informe previo de la Generalitat”. Este apartado 2 dispone asimismo la participación de la Generalitat “en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto.” Las posiciones de las partes han quedado consignadas en el antecedente 83.

El precepto es similar en su enunciado a los contenidos en el art. 140.3, primer inciso, EAC respecto de las infraestructuras de transporte (que exige también el informe previo de la Generalitat respecto de la declaración de interés general de esas infraestructuras) y en el art. 140.4 EAC (que asimismo dispone la participación de la Generalitat en la planificación y programación de puertos y aeropuertos de interés general), si bien el art. 148.2 EAC se refiere a las “obras públicas de interés general”. Por tanto, bastará con que reiteremos aquí cuanto ya dijimos al examinar la impugnación correspondiente de los citados preceptos estatutarios para concluir, por las mismas razones allí expuestas, que debe desestimarse la impugnación del art. 148.2 EAC.

NONAGÉSIMO-SEGUNDO.- El art. 149 EAC, que lleva como rúbrica “Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo”, es objeto de impugnación en sus apartados 2, 3 b) y 4, como se ha reseñado en el antecedente 84 donde también constan las posiciones de las demás partes personadas.

La impugnación del art. 149.2 EAC denuncia la exigencia de informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para “la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña”. Según los recurrentes, esta previsión implica un condicionamiento del ejercicio de la competencia exclusiva de Estado en relación con las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). La impugnación no puede acogerse en razón de la misma argumentación que desarrollamos con ocasión de nuestro enjuiciamiento de los arts. 140.3 y 148.2 EAC (fundamentos jurídicos 85 y 91), preceptos que también prevén la existencia de informes autonómicos en relación con la calificación de los puertos y de las obras públicas como de interés general. Hemos de remitirnos, pues, a lo allí dicho sobre la adecuación a la Constitución de dichos informes, aunque en este caso haya que añadir al dato de que el informe no sea vinculante la precisión de que no se emite por la Generalitat, sino por la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, esto es, por un órgano paritario de colaboración en el que se integran representantes de ambas Administraciones (con el significado y funciones que precisaremos en el fundamento jurídico 115).

Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio. El art. 149.3 b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.” El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que -a un lado ahora “las concesiones de obras fijas en el mar”, que examinaremos a continuación-, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de

su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del “régimen general del dominio público”, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

A propósito de la atribución a la Generalitat “en todo caso (de) las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que pueden establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”, los recurrentes invocan la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7 A b)), que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre “lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas” (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo “excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo ...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)” (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6).

Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al “régimen general del dominio público”, cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a “las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”, excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE.

La demanda solicita también que declaremos inconstitucional el art. 149.4 EAC por vulnerar la competencia del Estado sobre las obras de interés general (art. 149.1.24 CE) al asignar a la Generalitat la gestión de estas obras cuando se sitúen en el litoral catalán. La literalidad del precepto estatutario y su interpretación sistemática en el propio Estatuto nos conducen a rechazar la impugnación, pues la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC se condiciona “a lo establecido por el artículo 148” EAC, remisión que necesariamente debe entenderse efectuada a su apartado 2, que habilita la participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general “de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto”; lo que obliga a concluir que la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC debe ejercerse también en el marco de la legislación estatal y, por lo tanto, respetando el art. 149.1.24 CE. En todo caso, como venimos diciendo respecto de otros preceptos estatutarios de similar alcance, dicha legislación del Estado habría de ser dictada, en su caso, de acuerdo con el art. 150.2 CE y con sujeción a los límites de dicho precepto constitucional.

En conclusión, de acuerdo con lo que hemos venido señalando, ha de ser desestimada la impugnación del art. 149.2, 3 b) y 4 EAC.

NONAGÉSIMO-TERCERO.- Los Diputados recurrentes impugnan el art. 150 EAC, que se refiere a “La organización de la Administración de la Generalitat”, en su totalidad por la calificación como exclusiva de la competencia que reconoce a la Generalitat, que se extiende a la estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos de su Administración, al funcionamiento y articulación territorial de la misma (letra a)), y a las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa (letra b)). De las posiciones de las partes en relación con la constitucionalidad del precepto se ha dejado constancia en el antecedente 85.

Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Por tanto, la calificación como exclusiva de la competencia atribuida a la Generalitat por este precepto estatutario no contradice la Constitución en cuanto se circunscribe a “la organización de su propia administración” y se concreta en aspectos -los reconocidos en sus dos letras a) y b)- que tienen proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18 CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos.

En conclusión, en virtud de las consideraciones expuestas ha de ser desestimada la impugnación del art. 150 EAC.

NONAGÉSIMO-CUARTO.- El art. 151 EAC, bajo la rúbrica “Organización territorial”, reconoce a la Generalitat “la competencia exclusiva sobre organización territorial”. Es objeto de impugnación tanto en su encabezamiento como en cada una de sus letras a), b) y c), reprochándole los Diputados recurrentes que configure como organización territorial una parte de la materia de régimen local para darle el aspecto de una cuestión puramente doméstica e intracomunitaria con desconocimiento de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE. Los argumentos de los recurrentes y de las restantes partes personadas se han reseñado en el antecedente 86.

En la letra a) se enuncian unas potestades (determinación, creación, modificación y supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña) que no conllevan la regulación completa del régimen jurídico regulador de los entes locales que integran la organización territorial de Cataluña, sino que tienen por objeto decisiones concretas a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que ello impida la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE y su proyección sobre la creación, modificación y supresión de las veguerías de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

A la letra b), que atribuye a la Generalitat diversas potestades sobre los términos de los municipios o entidades de ámbito territorial inferior, así como sobre su denominación, capitalidad, símbolos, topónimos y regímenes especiales, objetan los Diputados recurrentes los mismos vicios de inconstitucionalidad, siendo notorio que las facultades que se reservan a la Comunidad Autónoma tampoco conllevan

la regulación completa de los aspectos indicados. Se trata también aquí de potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de Cataluña de acuerdo con las bases que, en su caso, pueda dictar el Estado. En cuanto a la asignación a la Generalitat de la competencia sobre la capitalidad de los municipios “y de las demás entidades locales”, expresión en la que tienen cabida, indudablemente, las veguerías, hemos de remitirnos a cuanto ha quedado razonado al respecto en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

Para los recurrentes los términos de la letra c) resultan crípticos, a pesar de lo cual, a su juicio, vulneran las competencias del Estado contempladas en el art. 149.1.18 CE sin aportar mayor fundamentación al respecto. Ante el planteamiento de la demanda la impugnación debe ser rechazada sin perjuicio de que proceda la extensión a este caso de la argumentación antes efectuada y con ello la conclusión alcanzada respecto de la plena eficacia de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE, así como de las demás competencias del Estado (entre ellas las de regulación electoral) que pudieran estar concernidas.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 151 EAC.

NONAGÉSIMO-QUINTO.- La impugnación del art. 152 EAC, sobre “Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica”, se ciñe a la letra b) de su apartado 4 a cuya regulación los recurrentes reprochan el desconocimiento de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE en los términos recogidos en el antecedente 87, en el que también constan las alegaciones de las demás partes personadas.

La impugnación debe rechazarse, ya que el precepto estatutario impugnado contrae la competencia autonómica al “desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica”, lo que presupone necesariamente la existencia de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) que, según nuestra reiterada doctrina, incluye la ordenación general de la economía, debiendo remitirnos, en lo que se refiere a la participación autonómica prevista, a lo que diremos en los fundamentos jurídicos 111 y 115.

Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 152.4 b) EAC.

NONAGÉSIMO-SEXTO.- La impugnación del art. 154 EAC, que tiene por rúbrica “Promoción y defensa de la competencia”, se circunscribe a su apartado 2, que atribuye a la Generalitat “la competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia en el ejercicio de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña”. Los argumentos aducidos por las partes se han recogido en el antecedente 88.

Se reprocha al precepto, en primer lugar, que determine los puntos de conexión que sustentan el ejercicio de la competencia ejecutiva de la Generalitat. Pues bien, el precepto se limita a establecer que la competencia de gestión de la Generalitat tiene como referencia las prácticas restrictivas de la competencia en “ámbito que no supere el territorio de Cataluña”, lo que circunscribe el ámbito territorial de dicha competencia al territorio de Cataluña y a las prácticas restrictivas de la competencia en el mismo, sin que ello contradiga que corresponde al Estado precisar los puntos de conexión en esta materia y, determinar, de acuerdo con la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, los criterios que permiten apreciar el alcance supraautonómico de las prácticas restrictivas. En definitiva, nada en el precepto obstaculiza que el Estado, en uso de las competencias normativas que le corresponden ex art. 149.1.13 CE, fije los puntos de conexión que resulten pertinentes y retenga para sí las competencias ejecutivas sobre las prácticas restrictivas de la competencia que afecten tanto al conjunto del mercado nacional como a ámbitos supracomunitarios concretos de dicho mercado nacional, de forma que la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia se conecta con las prácticas que alteren la libre competencia exclusivamente en el ámbito autonómico y de acuerdo con los criterios de la legislación estatal.

La segunda objeción de inconstitucionalidad planteada por los recurrentes denuncia que el art. 154.2 EAC atribuye competencias a la Comunidad Autónoma que exceden de las que se refieren a acuerdos y prácticas restrictivas de la competencia y de abuso de la posición dominante proponiendo los propios recurrentes que efectuemos una interpretación conforme a la Constitución que excluya de la competencia autonómica las concentraciones empresariales. Definida en los términos antes expuestos el alcance de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma, esto es, limitada territorialmente al ámbito autonómico, así como a las actuaciones restrictivas de la competencia en el mismo y de acuerdo, en todo caso, con la legislación estatal, no existe en principio razón alguna, como señala el Abogado del Estado, para que la Comunidad Autónoma no pueda asumir competencias estrictamente ejecutivas en relación con aquellas concentraciones siempre que resulten incluidas en el ámbito de la competencia autonómica y carezcan de trascendencia supracomunitaria.

El tercer motivo de impugnación se refiere al alcance de la potestad reglamentaria autonómica en este ámbito, tacha que no se dirige tanto contra el precepto impugnado en sí mismo considerado, como en su conexión con el art. 112 EAC. Pues bien, siendo la competencia de la Generalitat de mera ejecución, no conlleva potestad reglamentaria sino con el alcance limitado que determinamos al examinar el art. 112 EAC (fundamento jurídico 61), por lo que la impugnación no puede prosperar.

Por las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 154.2 EAC.

NONAGÉSIMO-SÉPTIMO.- El art. 155 EAC, que responde a la rúbrica, “Propiedad intelectual e industrial”, se impugna únicamente en lo que se refiere a su apartado 1 b), que incluye, entre las competencias ejecutivas de la Generalitat, la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña. De las posiciones de las partes se ha dejado constancia en el antecedente 89. Para los recurrentes esta norma vulnera el art. 149.1.9 CE tal y como ha sido interpretado por este Tribunal en la Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre.

El debate procesal sustanciado en este punto se centra en la delimitación de las funciones legislación-ejecución y su entendimiento en la citada Sentencia de este Tribunal, en la que consideramos constitucionales las previsiones de la Ley de Propiedad Intelectual que atribuyeron al Ministerio de Cultura la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, al no tratarse de puros actos de ejecución que deban integrarse en la competencia autonómica, sino de actos de naturaleza normativa y de alcance extraterritorial. Sin embargo, en otros supuestos hemos considerado que la autorización de los entes que han de

intervenir u operar en distintos ámbitos materiales constituye una actuación aplicativa de la normativa correspondiente, siendo dicha actuación aplicativa competencia en unos casos del Estado por tener carácter básico (SSTC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 3; 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 10; 155/1996, de 9 de octubre, FJ 6; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 10), y en otros de las Comunidades Autónomas (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11; y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11).

Pues bien, más allá de las concretas conclusiones alcanzadas en la STC 196/1997, hemos de afirmar, de acuerdo con nuestra doctrina general, que el hecho de que el art. 155.1 b) EAC haya relacionado entre las potestades autonómicas de ejecución la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual no conlleva, por sí sólo, su inconstitucionalidad, pues dicha autorización y revocación pueden inscribirse, en cuanto tales, en la función ejecutiva. Sin embargo, siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia (art. 149.1.9 CE), al Estado corresponde decidir si tales autorizaciones y revocaciones pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación. A este respecto es obvio que, en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 155.1 b) EAC.

NONAGÉSIMO-OCTAVO.- El art. 157 EAC, sobre “Publicidad”, atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre la regulación de la actividad publicitaria, sin perjuicio de la legislación mercantil del Estado. Los Diputados recurrentes denuncian la indebida calificación de la competencia de la Generalitat como exclusiva, tal y como, junto con lo alegado por las demás partes procesales, se ha recogido en el antecedente 90.

En la misma línea de razonamiento que hemos mantenido sobre otros preceptos del Estatuto que prevén competencias autonómicas concurrentes con otras del Estado, no cabe entender que la salvaguardia explícita de la competencia estatal sobre legislación mercantil pueda ser interpretada como hacen los recurrentes, es decir, como un límite a la proyección de otros títulos competenciales estatales que pudieran incidir sobre la materia, pues estos títulos mantienen su plena virtualidad (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FFJJ 4 y 5), según venimos reiterando de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 59 y 64.

Por todo ello, ha de desestimarse la impugnación del art. 157 EAC.

NONAGÉSIMO-NOVENO.- La impugnación del art. 158 EAC, que lleva por rúbrica “Investigación, desarrollo e innovación tecnológica”, se limita al apartado 3, que contempla la participación de la Generalitat en las competencias estatales, lo que, según los recurrentes, condicionaría su ejercicio, además de exceder el ámbito de regulación de un Estatuto de Autonomía, habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el antecedente 91.

El art. 149.1.15 CE atribuye al Estado la competencia de “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”. La inclusión en la competencia estatal de la coordinación general en este ámbito pone de relieve que el art. 149.1.15 CE presupone la existencia de competencias autonómicas sobre la materia (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2 B y C), por lo que, en cuanto al primer inciso del precepto, ningún reparo suscita la invocación genérica a la colaboración entre el Estado y la Generalitat, que está implícita en nuestra organización territorial del Estado, colaboración cuyo significado y alcance examinaremos con más detalle al tratar del título V del Estatuto. En lo atinente al segundo inciso, relativo a la participación autonómica en “la fijación de las políticas que afectan a estas materias en el ámbito de la Unión Europea y en otros organismos e instituciones internacionales”, debemos insistir en que la participación constituye una modalidad cooperadora que no merece reproche constitucional alguno cuando se acomoda al carácter y los límites a los que nos referiremos también con más detalle al abordar los preceptos recurridos del título V EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115). En este caso, el precepto impugnado enuncia genéricamente tanto la colaboración como la participación autonómica en materia de investigación, desarrollo e innovación, sin imponer condicionamiento alguno al Estado, de modo que ha de ser precisamente el Estado el que regule, en su caso, el alcance y las modalidades técnicas de dicha participación.

De acuerdo con lo indicado, ha de ser desestimada la impugnación del art. 158.3 EAC.

CENTÉSIMO.- Se impugnan los apartados 1 y 3 del art. 160 EAC, sobre “Régimen local”, por entender que en ellos se excluye la posibilidad de que el Estado pueda dictar bases en materia de régimen local ex art. 149.1.18 CE, habiéndose reseñado los respectivos alegatos de las partes en el antecedente 92.

El art. 160.1, letra a), EAC incluye entre las competencias exclusivas de la Generalitat “las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.” Pues bien, el precepto sólo conlleva, de un lado, que la Generalitat pueda relacionarse directamente con dichos entes locales, lo que es legítimo por el carácter bifronte propio del régimen local, y, de otro, que en esas relaciones la Generalitat pueda determinar cuáles hayan de ser las técnicas de relación para la cooperación y coordinación que procedan en cada caso, lo que tampoco debe conducir a la inconstitucionalidad, ya que la remisión que se hace en este punto a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, ex art. 149.1.18 CE, establezca en su caso. Por lo demás, nada en el precepto impugnado obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable relaciones directas con las Entidades locales (STC 214/1989, FFJJ 20 e) y 29 a)).

Denuncian los recurrentes que el art. 160.1, letra b), EAC, que atribuye a la Generalitat la determinación de las competencias y potestades de los entes locales, reitera el contenido del art. 84 EAC, excluyendo con ello la incidencia de las bases estatales. Hemos de advertir de nuevo que la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. En efecto, esta cuestión ya fue abordada en el análisis del art. 84 EAC, donde concluimos que no existe vulneración de la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en aquellas

áreas en las que el Estado disponga de competencia *ratione materiae*, incluidas las bases en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE) (fundamento jurídico 37). Pues bien, en este caso el precepto estatutario impugnado atribuye a la Generalitat la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá circunscribirse a las áreas de competencia de aquélla y, por tanto, respetar las competencias del Estado.

La letra c) asigna a la Generalitat “el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos”, lo que, según la demanda, niega la competencia del Estado para dictar las bases sobre los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales.

El art. 132 CE, tras establecer una reserva de ley para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (apartado 1), se refiere a los bienes de dominio público estatal (apartado 2), por lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan ser también titulares tanto de bienes de dominio público como de bienes patrimoniales, no existiendo obstáculo constitucional para que la Comunidad Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia autonómica en las que haya atribuido competencias a los entes locales. En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversos posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos.

La atribución de competencia a la Generalitat por el art. 160.1 d) EAC para “la determinación de los órganos de Gobierno de los Entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos” tampoco incurre en inconstitucionalidad pues es claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente y, por tanto, no se priva al Estado de materializarla ex art. 149.1.18 CE, con la precisión de que si las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se dijo en el fundamento jurídico 41.

En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en “exclusividad”, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64).

Por lo que se refiere al art. 160, apartado 3, EAC, el precepto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales que cree “con la excepción de los constitucionalmente garantizados”, considerando los recurrentes que su proyección sobre las veguerías vulnera las competencias del Estado. Pues bien, si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto; y si no coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 en conexión con el art. 81.1, ambos CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC.

De acuerdo con lo expresado, ha de ser desestimada la impugnación del art. 160.1 a), b), c), y d) y 3 EAC.

CENTÉSIMO PRIMERO.- El art. 161 EAC, que tiene por rúbrica “Relaciones con las entidades religiosas”, dispone en su apartado 3 que “la Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas.” Los recurrentes, cuyas posiciones, así como las del resto de las partes, han quedado consignadas en el antecedente 93, consideran inconstitucional la referida regulación al pretender interferir en el ejercicio de competencias que constitucionalmente corresponden al Estado, sin que el Estatuto de Autonomía pueda efectuar dicho condicionamiento.

La colaboración, como recuerda el Abogado del Estado, es un principio inherente a nuestro sistema de articulación territorial del poder que hace aconsejable la puesta en marcha de técnicas o mecanismos de colaboración y cooperación especialmente en supuestos de competencias transversales o concurrentes, debiendo tenerse presente en lo que ahora importa que la Generalitat ha asumido competencia exclusiva en materia de entidades religiosas, así como competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa en el art. 161.1 y 2 EAC, sin que dichas atribuciones competenciales hayan sido cuestionadas por los recurrentes. A la precedente consideración en modo alguno resulta ocioso añadir, de un lado, que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, una fórmula cooperativa como la que en él se enuncia, y, de otro lado, proyectando al caso lo que se dirá en supuestos de participación de la Comunidad Autónoma en organismos o instituciones estatales (fundamento jurídico 111) que es al legislador estatal al que corresponde concretar con entera libertad de decisión y configuración la colaboración expresada en los órganos a los que se refiere el precepto, su alcance y su modo de articulación, quedando a salvo en todo caso, dada la voluntariedad que caracteriza a la técnica de colaboración, la titularidad de las competencias estatales.

La impugnación del art. 161.3 EAC debe ser, pues, desestimada.

CENTÉSIMO SEGUNDO.- El art. 162 EAC, en el que se recogen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materias, atendiendo a su rúbrica, de “Sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos”, ha sido impugnado en sus apartados 1, 3, 4 y 5, a los que se atribuye, sustancialmente, la infracción del art. 149.1.16 CE, habiendo quedado consignadas las respectivas posiciones de las partes en el antecedente 94.

El apartado 1 del art. 162 EAC dispone que en materia de sanidad y salud pública corresponde a la Generalitat “la competencia exclusiva sobre la organización y el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios.” Para los demandantes el precepto es inconstitucional porque determina lo que puede ser básico y lo que puede entrar en el ámbito de la coordinación general de la sanidad, aspectos que sólo corresponde delimitar en cada momento al Estado sin condicionamientos estatutarios, aunque admiten que difícilmente la competencia estatal sobre bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) pueda abarcar la organización y funcionamiento interno de los servicios sanitarios a los que se refiere el precepto recurrido, ya que la potestad de autoorganización refuerza la competencia autonómica. De nuevo se reprocha a un precepto

estatutario, que confiere en este caso una competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma, que supuestamente pueda impedir al Estado el ejercicio de competencias constitucionalmente reservadas, en lo que ahora interesa la competencia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE).

En relación con la organización y el funcionamiento de los centros sanitarios, como los propios recurrentes reconocen, opera con la máxima intensidad la competencia asumida en esta materia por la Comunidad Autónoma (STC 50/1999, FJ 3). Y respecto a las restantes dimensiones del apartado 1 (“evaluación, inspección y control” de centros, servicios y establecimientos), se trata de potestades de supervisión que son, sin duda, de competencia autonómica, sin perjuicio, de que, según señala el Abogado del Estado a propósito de la facultad de evaluación contemplada en el precepto recurrido, que expresamente se trae a colación en la demanda a título de ejemplo de su inconstitucionalidad, no excluyan en su caso la aplicación de normas básicas o coordinadoras del Estado.

El art. 162.3 EAC atribuye en su encabezamiento a la Generalitat “la competencia compartida” en distintos ámbitos relativos a las materias de sanidad y salud pública cuyo alcance se precisa en las diversas letras que forman parte del precepto, limitando los recurrentes su impugnación exclusivamente a aquel encabezamiento, en cuanto, a su juicio, excluye la competencia del Estado de coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE), al omitir cualquier referencia a la misma. Frente al motivo de inconstitucionalidad aducido por los demandantes, ha de compartirse el alegato del Abogado del Estado, quien acertadamente señala que cuando una competencia se identifica como compartida hay que entender necesariamente que al Estado le corresponden las competencias que en cada caso ostente por razón de la materia regulada estatutariamente, que, en lo que ahora concierne en relación con el precepto recurrido, son las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE). A lo que una vez más debemos añadir, como también pone de manifiesto la representación letrada del Gobierno de la Generalitat, que en modo alguno es necesario que el Estatuto de Autonomía lleve a cabo una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios.

Sobre el apartado 4 del art. 162 EAC, que dispone la participación de la Generalitat “en la planificación estatal en materia de sanidad y salud pública con arreglo a lo previsto en el Título V”, se proyectan por los recurrentes los mismos reproches que les suscita con carácter general el título V a cuya argumentación se remiten. Sin perjuicio de remitirnos también a lo que diremos al examinar los arts. 174.3 (fundamento jurídico 111) y 183 (fundamento jurídico 115), para desestimar la pretensión actora es suficiente con señalar ahora, puesto que el precepto estatutario no precisa ni el alcance ni las modalidades participativas, que es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su modo específico de articulación, debiendo quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

Por último, los recurrentes, aunque afirman que no es por sí mismo inconstitucional el art. 162.5 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos, lo impugnan por su relación con el art. 112 EAC, al estimar inconstitucionales el alcance y el significado que en este último precepto estatutario se dan a las competencias ejecutivas. Igualmente procede, por tanto, que nos remitamos, sin más, a lo ya dicho respecto al art. 112 EAC (fundamento jurídico 61), descartando la inconstitucionalidad del art. 162.5 EAC, pues en ningún momento define el alcance y significado de la concreta competencia ejecutiva que en él se atribuye a la Comunidad Autónoma.

Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 162.1, 3, 4 y 5 EAC.

CENTÉSIMO TERCERO.- El art. 163 EAC, bajo la rúbrica “Seguridad privada”, ha sido impugnado en su letra c), que atribuye a la Generalitat “la ejecución de la legislación del Estado” sobre “la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada”. Entienden los Diputados recurrentes que el precepto vulnera la competencia del Estado ex art. 149.1.29 CE y no se adecua a la doctrina contenida en nuestra STC 154/2005, de 9 de junio. Las posiciones de todas las partes se encuentran recogidas en el antecedente 95.

Cabe recordar que en dicha STC 154/2005 consideramos que la fijación de las pruebas dirigidas a la habilitación del personal de seguridad privada y la autorización de los centros de impartición de enseñanzas en materia de seguridad privada se situaban dentro de la competencia estatal de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Ahora bien, debemos aclarar ahora que es posible separar ambos aspectos (habilitación del personal y autorización de los centros de enseñanza). Siendo de la competencia estatal establecer y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal, ello no tiene como consecuencia necesaria la competencia del propio Estado para autorizar los centros concretos de enseñanza que las impartan, pues puede regular, con el máximo de concreción que decida, los requisitos que han de reunir dichos centros, de manera que las Comunidades Autónomas los autoricen cuando cumplan tales requisitos.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 163 c) EAC.

CENTÉSIMO CUARTO.- El art. 166 EAC, que tiene por rúbrica “Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias”, ha sido recurrido en sus apartados 1, letra a) in fine, 2 y 3, letras a) y b). Las posiciones respectivas de las partes se han reseñado en el antecedente 96.

El art. 166.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de “servicios sociales”, que incluye, en todo caso, entre otros contenidos:

“a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública.” Los demandantes insisten en su oposición a la regulación de las competencias exclusivas del art. 110 EAC y fundan la inconstitucionalidad del inciso final del art. 166.1 a) EAC en la vulneración de la competencia estatal en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), pues, a su juicio, al distinguir el precepto estatutario entre “prestaciones económicas con finalidad asistencial” y “prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública” se deja claro que estas últimas no son prestaciones con “finalidad asistencial”, con lo que se desborda el ámbito de la asistencia o los servicios sociales para entrar en el propio de la Seguridad Social. Para desestimar en este extremo la pretensión de los recurrentes es suficiente,

por un lado, con remitirnos a lo que hemos dicho en relación con el art. 110 (fundamento jurídico 59), en cuanto a la objeción que a éste se le formula, y, por otro lado, en cuanto al concreto reproche que se dirige al art. 166.1 a) in fine EAC, con advertir, como hace la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, que el precepto impugnado se encuadra en el ámbito material de la asistencia y servicios sociales, como se pone de manifiesto en su encabezamiento, y no en el de la Seguridad Social (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5), ya que en tal caso las prestaciones complementarias en él referidas se habrían insertado en el precepto estatutario dedicado a las competencias de la Generalitat en materia de Seguridad Social (art. 165 EAC).

El art. 166.2 EAC confiere a la Generalitat “la competencia exclusiva en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas.” Es impugnado al cuestionar los recurrentes que el voluntariado sea susceptible de ser convertido en una materia autonómica a efectos competenciales cuando, en su opinión, se trata, más bien, de una faceta dentro de las materias en que cada caso se incardina, considerando finalmente que el precepto estatutario es contrario al art. 149.1 CE al atribuir a la Generalitat una competencia exclusiva que excluye por el completo al Estado. En ningún precepto constitucional sustentan los demandantes su objeción a la posibilidad de que por vía estatutaria las Comunidades Autónomas, como en este caso acontece vía EAC con la Comunidad Autónoma de Cataluña, puedan asumir competencia en materia de voluntariado, ni de esa posible asunción resulta por sí misma infracción constitucional alguna, de modo que, en tanto resulte respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias, ningún reparo puede hacersele, en principio, con una perspectiva constitucional.

Por lo demás, ya hemos tenido ocasión de referirnos al enjuiciar el art. 110 EAC al alcance y significado del carácter exclusivo con que en el EAC se definen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, habiendo señalado entonces, y debiendo recordar ahora en relación con el concreto supuesto que nos ocupa, que aquella calificación estatutaria no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los preceptos del Estatuto (fundamentos jurídicos 59 y 64).

El apartado 3 del art. 166 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva “en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso, la legislación penal” (letra a)). Los demandantes, que expresamente admiten la amplísima competencia autonómica sobre menores, estiman que el precepto incurre en inconstitucionalidad al calificarla de exclusiva, desconociendo las competencias del Estado ex art. 149.1.1, 2, 5, 6 y 8 CE. Al respecto, debemos reiterar una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como “competencias exclusivas”, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, lo que hemos proclamado, específicamente respecto de esta materia en los FFJJ 3 y 4 de la STC 234/2004, de 2 de diciembre. Por tanto, el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios.

E igual resultado merece la pretensión de los recurrentes de declaración de inconstitucionalidad dirigida al art. 166.3.b) EAC en cuanto prevé que “(l)a Generalitat participa en la elaboración y la reforma de la legislación penal y procesal que incida en las competencias de menores”. Como tendremos ocasión de razonar y declarar en su momento al enjuiciar los art. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), por proyectarse la participación en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma, es al Estado, como reconoce la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

Por las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 166.1.a) in fine, 2 y 3 a) y b) EAC.

CENTÉSIMO QUINTO.- El art. 169 EAC, con la rúbrica “Transportes”, ha sido recurrido en sus apartados 2 y 3. El primero de ellos dispone que “la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Generalitat.” Por su parte, el apartado 3 establece que “la Generalitat participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo previsto en el Título V.” Los demandantes consideran que el Estatuto de Autonomía no puede condicionar el ejercicio de competencias estatales exclusivas que sólo al titular de las mismas corresponde decidir, como lo hace en los referidos apartados al imponer, en el primer caso, un informe previo por parte de la Comunidad Autónoma, y, en el segundo, su participación. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales se han consignado en el antecedente 97.

El art. 169.2 ECA establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una actuación en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias e intereses de una y otro, pues, como señalan el Abogado del Estado y la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, el supuesto contemplado es el de la integración de una línea local que discurre por una sola Comunidad Autónoma, sobre la que ésta puede, por tanto, asumir la competencia, en una línea supracomunitaria, competencia del Estado ex art. 149.1.21 CE, pasando aquélla, por consiguiente, de la titularidad autonómica a la estatal. Esa traslación competencial justifica el informe previo de la Generalitat que se contempla en el precepto estatutario, que ni desplaza ni enerva la competencia estatal, pues el informe, aunque preceptivo, no es vinculante y se compadece perfectamente con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de manera señalada en los casos en que las actuaciones sectoriales del Estado tienen incidencia sobre una competencia autonómica (STC 46/2007, FJ 10), como sucede en el caso presente. Y

es que en materia de ferrocarriles hemos afirmado que resulta contrario al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas la imposición unilateral de la integración en la red nacional de líneas y servicios de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sin contar con la intervención de ésta (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 44).

El apartado 3 del art. 169 EAC contempla la participación autonómica en el establecimiento de servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional, participación que tendrá lugar de acuerdo con las previsiones del título V. El precepto se adecua a cuanto venimos señalando en preceptos similares, pues no atribuye a la Generalitat ninguna facultad de decisión sobre el establecimiento de tales servicios de competencia estatal (art. 149.1.21 CE), ni impone mecanismo alguno que condicione el ejercicio de dichas competencias estatales. Es además evidente que estos servicios ferroviarios afectan directamente a las competencias de la propia Comunidad Autónoma cuando existan servicios intracomunitarios con itinerarios que coincidan, total o parcialmente, con los que establezca el Estado para las comunicaciones con otras Comunidades Autónomas o para el tránsito internacional. En fin, la “participación” aquí prevista no puede limitar el libre y pleno ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva, lo que con más detalle se volverá a expresar al examinar el título V del Estatuto (fundamentos jurídicos 111 y 115).

Por tales razones, ha de ser desestimada la impugnación del art. 169.2 y 3 EAC.

CENTÉSIMO SEXTO.- El art. 170 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de “Trabajo y relaciones laborales”, ha sido recurrido en las letras d) e i) de su apartado 1 y en su apartado 2, habiendo quedado consignadas las posiciones de las partes en el antecedente 98.

Los demandantes hacen anteceder a la impugnación de los citados apartados una valoración global del precepto en cuestión, afirmando que aisladamente considerado parece acomodarse a la Constitución, si bien les suscita objeciones, por un lado, su relación con el art. 112 EAC, en cuanto a la definición del alcance de las competencias ejecutivas que se contiene en este precepto, y, por otro lado, por la referencia que en el apartado 2 del art. 170 EAC se hace a los mecanismos de cooperación previstos en el título V EAC. Han ser desestimadas sin un mayor detenimiento estas objeciones, debiendo remitirnos en cuanto al alcance de las competencias ejecutivas a lo ya dicho en relación con el art. 112 EAC (fundamento jurídico 61) y en lo relativo a la referencia a aquellos mecanismos de cooperación a lo que se dirá respecto a los mismos al enjuiciar los preceptos recurridos del título V EAC, dado que la propia demanda posterga a tal momento esa impugnación huérfana ahora de la más mínima argumentación.

La letra d) del apartado 1 del art. 170 EAC precisa como uno de los contenidos que integra la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales “(l)a intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y control de las agencias de colocación con sede en Cataluña.” Los demandantes estiman inconstitucional el precepto estatutario al entender, en primer término, que la competencia de “regulación” excede de la competencia de ejecución que en materia laboral puede asumir la Comunidad Autónoma al estar reservada al Estado ex 149.1.7 CE la legislación laboral. Como sostiene la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, el alcance de la competencia de “regulación” debe cohonestarse en este caso, y así debe ser comprendida, con el carácter ejecutivo de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en materia de trabajo y relaciones laborales como expresamente se establece en el encabezamiento del art. 170 EAC. Entendida de este modo, como no puede ser de otra forma, se desvanece el reproche de inconstitucionalidad que aprecian los recurrentes, pues ya hemos tenido ocasión de señalar, al enjuiciar el art. 112 EAC, que “en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4).” (fundamento jurídico 61).

Por otra parte, tampoco puede prosperar el motivo de inconstitucionalidad adicional que aducen los recurrentes referido a las facultades de autorización y control de las agencias de colocación, puesto que el establecimiento de la sede de dichas agencias en el territorio de la Comunidad Autónoma como punto de conexión de la competencia autonómica ni por sí implica, ni tiene por qué derivarse necesariamente de él una proyección extraterritorial de su ejercicio, dado que la competencia asumida puede proyectarse sobre la vertiente organizativa de aquellas agencias, estando supeditado en todo caso el estricto significado de ese punto de conexión a lo que pueda disponer al respecto el legislador estatal en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada ex art. 149.1.7 CE.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 170.1 d) EAC.

“La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña” es otro de los cometidos que, de acuerdo con el art. 170.1 i) EAC, incluye en todo caso la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales. Inclusión que los recurrentes impugnan en la medida en que, a su juicio, el precepto no atiende al eventual ámbito supraautonómico de las huelgas ni a la competencia estatal sobre determinados servicios esenciales, contrariando así la doctrina establecida en la STC 233/1997, de 18 de diciembre.

Es doctrina constitucional reiterada que el establecimiento de garantías en los servicios esenciales con ocasión de una huelga se incluye entre los “actos de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las CC.AA.” (STC 86/1991, de 25 de abril, FJ 4), del mismo modo que “la autoridad gubernativa a quien corresponde determinar el mínimo de mantenimiento del servicio, a fin de preservar los derechos o bienes constitucionales comprometidos por la huelga, es aquella autoridad, estatal o autonómica, que tiene competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión” (STC 233/1997, de 18 de diciembre FJ 6; con cita de las SSTC 33/1981, de 5 de noviembre, y 27/1989, de 3 de febrero).

De lo anterior se desprende que la Generalitat puede ser competente para la determinación de los servicios mínimos en caso de huelga en servicios esenciales para la comunidad, según quiere el art. 170.1 i) EAC, si bien sólo en los casos en los que le corresponde “la responsabilidad política del servicio en cuestión”, únicamente en el ámbito territorial en el que la Generalitat es competente. Al margen quedan, por tanto, los supuestos de huelga en servicios esenciales que, radicados o prestados en territorio catalán -y sólo en él o también en otros territorios-, son de la competencia del Estado por corresponderle la responsabilidad política del servicio en cuestión.

Así entendido ha de desestimarse la impugnación del art. 170.1 i) EAC.

El art. 170.2 EAC dispone que “Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en este artículo. A tal efecto, los funcionarios de los Cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalitat. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el Título V se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social.” Los demandantes objetan a la adscripción orgánica y funcional de los funcionarios a que se refiere el precepto que buena parte de las tareas que tienen asignadas dichos funcionarios siguen correspondiendo al Estado de acuerdo con la legislación laboral. Olvidan al respecto, sin embargo, que asumida por la Generalitat de Cataluña la competencia de ejecución de la legislación laboral, le corresponde por consecuencia también la autoorganización de los servicios correspondientes, es decir, el establecimiento del sistema de organización y funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de dicha legislación, lo que incluye la posibilidad de establecer que los funcionarios encargados de tales funciones estén adscritos orgánica y funcionalmente a la Generalitat (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 3). Esta regulación estatutaria no impide, pero tampoco implica, que se mantenga la actual dualidad de funciones de los funcionarios del cuerpo nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que se sigan atribuyendo a los mismos cometidos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia autonómica como de competencia estatal. Al mismo tiempo, tampoco implica necesariamente la ruptura de la unidad del cuerpo nacional de funcionarios ni impide su mantenimiento, lo que constituye una opción legal compatible con la regulación estatutaria. A lo que habría que añadir que tal opción no viene exigida por la necesidad de garantizar “la igualdad básica de las condiciones de trabajo de todos los españoles así como el igual tratamiento ante la ley de los empresarios”, pues es a la legislación laboral -competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.7 CE)-, y no a una determinada modalidad de organización de la acción inspectora, a la que corresponde garantizar dicha igualdad.

Por lo dicho, ha de ser desestimada la impugnación del art. 170.2 EAC.

CENTÉSIMO SÉPTIMO.- Los Diputados recurrentes impugnan el apartado segundo de la letra c) del art. 171 EAC, dedicado a las competencias de la Generalitat en materia de “Turismo”, en cuando dispone, con el fin de facilitar la coordinación entre la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubica en Cataluña, que “la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España”. Como se ha dejado constancia en el antecedente 99, en el que se recogen las distintas posiciones de las partes, los demandantes sostienen que esa participación es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, que no se puede justificar en una pretendida facultad de coordinación que en todo caso ha de corresponder al Estado ex art. 149.1.13 CE y, en fin, que no se contempla, en contrapartida, la participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat.

Un adecuado entendimiento del precepto estatutario ha de partir de la consideración, puesta de manifiesto por los Letrados del Parlamento de Cataluña, de que en modo alguno pretende atribuir a la Comunidad Autónoma una facultad de coordinación de la actividad económica relacionada con el turismo, incidiendo o menoscabando el título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE, sino que su alcance se circunscribe a prever la participación que se cuestiona con la finalidad de facilitar la coordinación entre una y otra red de establecimientos hosteleros, sin predicar en ningún caso la titularidad autonómica de una supuesta facultad coordinadora en la materia.

De otra parte, en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a “en los términos que establezca la legislación estatal”, es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación, de conformidad con lo que se dispone en el fundamento jurídico 111.

Por lo demás, la falta de reciprocidad que aprecian los recurrentes en el precepto estatutario, al no contemplar la participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat, en modo alguno puede ser medida de su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Baste recordar que, “el principio de reciprocidad no se cohonestaba con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las Autonomías” y que “no es lícito subordinar la conducta debida por ninguna de las Administraciones a lo que puedan hacer las demás, ni presumir que el desacuerdo solo puede dar lugar a la inactividad o, incluso, a la actuación unilateral por parte de cada una de ellas” (STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y las en ella citadas).

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del apartado segundo del art. 71.c) EAC.

CENTÉSIMO OCTAVO.- El art. 172 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña, bajo la rúbrica “Universidades”, una serie de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre determinadas cuestiones “en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria”. Si bien los recurrentes impugnan el precepto en su totalidad, la fundamentación jurídica de su demanda se ha centrado únicamente en el apartado 1, cuya inconstitucionalidad denuncian en los términos también utilizados para fundamentar la impugnación del art. 131 EAC, es decir, desde la idea de que la Comunidad Autónoma no puede ostentar competencias exclusivas en materia de enseñanza universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia reservada al legislador orgánico; tampoco podría el Estatuto petrificar en sus normas la doctrina de este Tribunal. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales se han consignado en el antecedente 100.

Los recurrentes apenas ejemplifican con algunos subapartados del art. 172.1 EAC la crítica de principio dirigida contra la calificación como exclusiva de la competencia atribuida a la Generalitat por ese precepto estatutario. Crítica de principio cuya contestación no puede ser otra que la ya ofrecida en el fundamento jurídico 77 frente a la impugnación del art. 131 EAC, debiendo repetir aquí que, en cualquier caso, las competencias reservadas constitucionalmente al Estado -en lo que ahora importa, por los arts. 27, 81.1 y 149.1.7, 18 y 30

CE, todas ellas implicadas en el ámbito de la educación universitaria a que se refiere el art. 172 EAC- no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC. Siendo asimismo de recordar, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la doctrina constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, y repetido en el fundamento jurídico 77, “las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña ... serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.”

En lo que hace a los concretos subapartados del art. 172.1 EAC referidos en el recurso, es de observar que los propios recurrentes admiten que la competencia mencionada en la letra b) del precepto (decisiones de creación de universidades públicas y autorización de las privadas) permite con naturalidad una interpretación que excluya la regulación del marco jurídico general en el que tales decisiones hayan de adoptarse, quedando así reducida a una dimensión estrictamente ejecutiva que, como los recurrentes afirman, no sería contraria a ninguna reserva constitucional a favor del Estado. Por su parte, las letras e) y h), en las que también se han detenido los recurrentes (con cita, por error, de la letra g) en lugar de la h)) se refieren, respectivamente, al marco jurídico de los títulos propios de las universidades, por un lado, y al régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades y al establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, por otro. En el primer caso, el propio precepto hace salvedad expresa del principio de autonomía universitaria y ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30 CE. En el supuesto de la letra h), en fin, los recurrentes admiten la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ostente en esa materia competencias que, sin embargo, no pueden ser exclusivas y, por ello, excluyentes de toda competencia del Estado. Baste repetir que, en la línea de la interpretación constitucionalmente conforme del art. 110 EAC que aquí hemos establecido, la crítica en cuestión carece de fundamento.

Por lo expuesto, no puede prosperar la impugnación del art. 172 EAC.

CENTÉSIMO NOVENO.- El art. 173 EAC, bajo la rúbrica “Videovigilancia y control de sonido y grabaciones”, dispone que “corresponde a la Generalitat la competencia sobre el uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuadas por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados. La Generalitat debe ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales.” Los Diputados recurrentes sostienen que el precepto estatutario vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), dotando a la competencia autonómica de una rigidez no permitida por el texto constitucional al omitir cualquier referencia y dependencia a lo que disponga el legislador estatal en el ejercicio de la competencia que tiene reservada ex Constitutione, e infringe, asimismo, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, al afectar la actividad de videovigilancia a varios derechos fundamentales. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales han quedado consignadas en el antecedente 101.

El uso de los sistemas o instrumentos de videovigilancia tiene una incidencia muy especial en la seguridad pública, dada su relevancia para garantizar la protección de personas y bienes, por lo que su regulación se incardina en la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), sin perjuicio de su reserva a la ley orgánica (art. 81.1 CE) en aquellos aspectos que afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos. A su vez, hay que considerar que el precepto impugnado no atribuye a la Generalitat competencia alguna sobre “la regulación del uso” de estas técnicas, sino exclusivamente sobre el “uso” o el “control” que de estas técnicas se hagan por parte de “la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados”. Por todo ello hay que rechazar que se vulnere el art. 81.1 CE.

En cuanto a la infracción de la competencia del Estado del art. 149.1.29 CE, las técnicas de videovigilancia y complementarias a que se refiere el art. 173 EAC constituyen una técnica instrumental necesaria para la actuación de la Policía autonómica, que está llamada, por sus cometidos, tanto a su empleo, como en su caso, al control de los sistemas de videovigilancia existentes. Podemos decir, por tanto, que al igual que la competencia estatal sobre el régimen de tenencia y uso de armas y explosivos (art. 149.1.26 CE) no impide dicho uso y tenencia por las Policías autonómicas y empresas o establecimientos de seguridad autorizados, nada impide que ocurra otro tanto respecto de la videovigilancia. Por último, en cuanto al reproche relativo a que la competencia de la Generalitat se extiende indebidamente al uso que de estas técnicas puedan hacer las empresas y establecimientos privados, cabe admitir el control autonómico sobre empresas y establecimientos privados, sin perjuicio de que para asegurar la virtualidad de la competencia estatal sea necesaria la “puesta en juego de los mecanismos de coordinación y cooperación”, que pueden ser todo lo intensos que se estime conveniente para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela corresponde al Estado (STC 175/1999, FFJJ 6 y 7).

En atención a las consideraciones anteriores ha de ser desestimada la impugnación del art. 173 EAC.

CENTÉSIMO DÉCIMO.- El título V del Estatuto impugnado tiene por objeto las relaciones institucionales de la Generalitat “con el Estado y con otras Comunidades Autónomas” (capítulo I) y “con la Unión Europea” (capítulo II), destinando su capítulo III a la “acción exterior de la Generalitat”. En el antecedente 102 se han resumido las consideraciones generales realizadas por las partes en relación con el principio de bilateralidad, que para los recurrentes representa el corolario de la posición singular que, a su juicio, el Estatuto atribuye a la Generalitat en el conjunto del Estado. Tales consideraciones abundan en los argumentos desarrollados por las partes con motivo de la impugnación del art. 3.1 EAC, sintetizados en el antecedente 20 de esta Sentencia.

Al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 3.1 EAC ya señalamos, en efecto, que su impugnación obedecía a una razón de principio, entendiendo los recurrentes que en ese precepto se sientan las bases de un modelo de relación de la Comunidad Autónoma con el Estado que, en su opinión, sitúa a una y otro en una posición de igualdad. Tal planteamiento ha quedado descartado con la interpretación que nos ha llevado a rechazar en el fundamento jurídico 13 la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC, precepto que, como hemos dicho, se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente

inobjetables. Así, en primer lugar y sobre todo, el principio de que “la Generalitat es Estado”, afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución, comprende a todas las Comunidades Autónomas en que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse “Estado central”, con el que el Estado español no se confunde, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas y los entes locales, el Estado in toto.

Tal y como advertíamos en su momento, la ambigüedad del término “Estado” se encuentra, sin duda, en la base del equívoco a que puede dar lugar el art. 3.1 EAC, pues es evidente que con el principio de que “la Generalitat es Estado” no pueden regirse las relaciones de la Generalitat con ese mismo Estado con el que se identifica e integra en tanto que elemento constitutivo y necesario del mismo, sino que forzosamente el Estado de cuya relación se trata es sólo el llamado “Estado central”. El art. 3.1 EAC, en definitiva, adquiere sentido cabal como precepto referido a las relaciones entre dos partes del Estado español: la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado.

Esto sentado, y partiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que, como el de cooperación, han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana, ha de afirmarse también, sin embargo, que, más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen debe responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta. Por ello, una vez descartada la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC, en virtud de las razones y del entendimiento que allí se expresaron (fundamento jurídico 13), como norma de principio definidora del modelo de relación entre el Estado central y la Comunidad Autónoma de Cataluña, después articulado en el conjunto del Estatuto, procede ahora que nos detengamos en el examen de la constitucionalidad de los preceptos estatutarios de los que trae causa la específica y concreta articulación normativa de aquel modelo.

CENTÉSIMO UNDÉCIMO.- Del capítulo I del título V, sobre las “Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas”, se impugnan los arts. 174.3, 176.2 y 3, 180, 182.1, 2 y 3, y 183 EAC. Las posiciones de las partes han quedado consignadas en los antecedentes 102 a 106.

El art. 174.3 EAC dispone que la Generalitat “participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes.” Los Diputados recurrentes discuten la posibilidad de que un Estatuto establezca la participación autonómica en organismos o instituciones estatales en ausencia de una previsión constitucional que lo permita.

El precepto en cuestión es lo suficientemente genérico e impreciso como para que no sea posible determinar su sentido si no es por relación con las normas (“el presente Estatuto y las leyes”) a las que se remite la precisa definición de cada uno de sus términos. Cuáles hayan de ser “las instituciones” y “los organismos” estatales en los que pueda verificarse la participación orgánica referida en el precepto y cuáles “los procedimientos de toma de decisiones del Estado” en cuyo decurso sea factible la participación funcional en él mencionada, son extremos que, junto con el de la definición misma de la participación de la Generalitat, sus presupuestos y su alcance, sólo pueden precisarse a la luz de otros preceptos estatutarios también recurridos, por un lado, y de las propias leyes mencionadas por el precepto, por otro. Respecto de estas últimas sólo habremos de decir que, como ha sostenido el Abogado del Estado, es evidente que únicamente podrán ser leyes estatales, pues precisamente a la participación orgánica y funcional respecto del Estado se refiere el precepto recurrido. En ambos casos debemos ya adelantar que las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13).

En definitiva, el art. 174.3 EAC ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales.

Interpretado en esos términos, el art. 174.3 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CENTÉSIMO DUODÉCIMO.- Los Diputados recurrentes impugnan los apartados 2 y 3 del art. 176 EAC, referidos a la participación de la Generalitat en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, habiendo quedado reflejados en el antecedente 103 de esta Sentencia los términos del debate procesal. Dispone el primero de los mencionados apartados que la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de dichos mecanismos respecto a las que no haya manifestado su acuerdo. Por su parte, el apartado 3 establece que “la Generalitat puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación.”

En el primero de los apartados recurridos el precepto se limita a recoger los efectos inherentes a la voluntariedad que caracteriza a la técnica de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, es decir, la falta de vinculación jurídica de las decisiones que se adopten en los mecanismos multilaterales a los que alude el precepto, que en ningún caso pueden imponerse a quienes en ellos participen, no alterando la colaboración, cualquiera que sea su resultado, la titularidad de la competencia. En el segundo de los apartados, como consecuencia precisamente de esa nota de voluntariedad y consiguiente falta de vinculación jurídica de aquellas decisiones, se prevé la posibilidad de que la Generalitat pueda dejar constancia de su disconformidad a modo de reservas en relación con los acuerdos que se adopten cuando se hayan tomado sin su aprobación. Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede

apreciarse en ambos apartados del art. 176 EAC, que, frente a lo que sostienen los recurrentes, ni disponen la organización de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni, en fin, establecen sistema de veto alguno, claramente inoperante en el marco de las relaciones de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria a los que se refiere el precepto.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 176.2 y 3 EAC.

CENTÉSIMO DECIMOTERCERO.- Los recurrentes imputan al art. 180 EAC que imponga un mínimo regulatorio a la legislación estatal, única competente para decidirlo, al prever la participación de la Generalitat en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial. El debate se centra así en determinar si resulta posible que un Estatuto de Autonomía contenga una regulación como la impugnada, referida a dos órganos constitucionales cuya disciplina queda reservada en ambos casos a una ley orgánica a la que se remite la propia Constitución (arts. 122.2 y 165 CE, respectivamente).

El precepto en cuestión sería manifiestamente inconstitucional en la interpretación que hace del mismo la demanda, es decir, si prescribiera la participación de la Comunidad Autónoma en los procesos de designación a que se refiere sin dar cabida a las leyes orgánicas concernidas (la LOTC y la LOPJ) más que para el detalle -el modus- en que tal participación debiera verificarse. Ahora bien, cabe otra interpretación, mantenida por las demás partes procesales, a cuyo tenor el precepto expresaría un propósito de colaboración de la Generalitat en unos procesos que, siéndole competencialmente ajenos, no dejan de referirse a instituciones que, por razón de sus funciones constitucionales en la estructura del Estado, resultan de especial interés para las Comunidades Autónomas en tanto que partes constitutivas del Estado mismo.

La literalidad del precepto examinado admite, desde luego, la interpretación auspiciada por los recurrentes. Pero tampoco excluye la alternativa defendida por las demás partes procesales, perfectamente compatible con la Constitución en la medida en que, por un lado, no afecta a la libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC, y, por otro, tampoco perjudica a la competencia del Estado para articular el modo en el que, dado el caso, dicha participación se inserte en los procesos de designación de los miembros de aquellos órganos constitucionales. Una participación que, por lo demás, bien que de manera mediata, ya está constitucionalmente asegurada en todo caso a través de la potestad de designación atribuida por los arts. 122.3 y 159.1 CE al Senado, Cámara de representación territorial en cuya composición participan de manera directa las Comunidades Autónomas (art. 69.5 CE) y en la que encuentra perfecto acomodo institucional el legítimo interés de las mismas en el regular funcionamiento de los órganos del Estado del que son parte. Y participación, además, que, sobre la base del respeto a las prescripciones constitucionales sobre la materia, se ha precisado para el caso de este Tribunal -por libre decisión del legislador estatal competente- en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de nuestra Ley rectora.

En suma, el art. 180 EAC no infringe la Constitución interpretado en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes.

Interpretado en esos términos, el art. 180 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CENTÉSIMO CUARTO.- Con base en una fundamentación sustancialmente idéntica a la del precepto anterior los Diputados recurrentes impugnan los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC. Los preceptos cuestionados contemplan la participación de la Generalitat en relación con una variedad de organismos de diversa índole, concretándose esa participación en designar o participar en los procesos de designación de sus miembros, “en los términos establecidos por la legislación aplicable”. La característica común de todos los organismos o entidades que se mencionan en dichos apartados es que se integran en la organización estatal o tienen algún género de dependencia o relación con la Administración del Estado.

Es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo remitirnos aquí a lo ya expresado en el fundamento jurídico 111, en el que hemos dicho que tal participación no procede respecto de órganos del Estado de carácter decisorio. Siendo esto así no merece reproche alguno de inconstitucionalidad la participación que habilita a la Generalitat el art. 182 EAC en relación con órganos y organismos estatales que, convendrá reiterarlo, por sus funciones y la posible incidencia de éstas en las competencias de las Comunidades Autónomas presentan especial interés para ellas. Además, la generalidad del precepto, que posibilita, en su caso, una amplia variedad y diversidad de modalidades de desarrollo, no permite prejuzgar su disconformidad con la Constitución.

Con el entendimiento expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 182 EAC.

CENTÉSIMO DECIMOQUINTO.- El art. 183 EAC, que tiene por objeto las “Funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado”, es impugnado por ser la concreción procedimental del principio de bilateralidad, discutido en la impugnación del art. 3.1, así como porque entre sus facultades se contemplan materias, actividades o sectores cuya disciplina debe ser establecida por la legislación estatal. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado se define en el apartado I del art. 183 EAC, de acuerdo con los principios establecidos en los arts. 3.1 y 174 del propio Estatuto, como “el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado”, a los efectos que se especifican en las letras a) y b) de dicho apartado, a saber:

“a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña”.

“b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común” (efecto este último que no ha sido impugnado por los Diputados recurrentes).

Del propio tenor del art. 183.1 EAC se desprende con claridad que, como anticipábamos al examinar la constitucionalidad del art. 3.1 EAC, la bilateralidad proclamada, entre otros, como principio estructurador de “las relaciones de la Generalitat con el Estado” (art. 3.1 EAC), sólo puede referirse a las que median entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado central, esto es, entre dos elementos constitutivos del Estado español, que comprende a una y a otro, así como a las restantes Comunidades Autónomas (además de a los municipios y a las provincias) en las que se organiza territorialmente el Estado en su conjunto. La concreción normativa de aquel principio se verifica ahora en un precepto que se limita a constituir una estructura orgánica, la Comisión Bilateral, que se define como marco de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado, en ningún caso entre el Estado español y la Generalitat de Cataluña; y en ningún caso, tampoco, con carácter exclusivo, esto es, con abstracción de otros marcos de relación.

Esta precisa delimitación de los sujetos cuya relación recíproca pretende organizarse en “el marco general y permanente” constituido por la Comisión Bilateral es de la mayor relevancia en punto a dos cuestiones principales. De un lado, la relativa al verdadero sentido y alcance del principio de bilateralidad proclamado en el art. 3.1 EAC y a la auténtica dimensión de la participación genéricamente aludida en el art. 174 EAC; cuestiones ambas que, como ya hemos dicho, han de resolverse con la exclusión por inconstitucional de cualquier interpretación que quiera ver en ambos preceptos la referencia a una dualidad imposible entre el Estado español y la Comunidad Autónoma de Cataluña o a la no menos inviable participación stricto sensu (id est, determinante o decisoria) de la Generalitat de Cataluña en el ejercicio de competencias ajenas. De otro, y en lo que aquí y ahora importa, la cuestión que tiene que ver con las “competencias estatales” a cuyo ejercicio se refiere el art. 183.1 a) EAC como posible objeto de “la participación y la colaboración” de la Generalitat.

En efecto, siendo los sujetos implicados en la Comisión Bilateral los Gobiernos respectivos del Estado y de la Generalitat de Cataluña, es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser, en sentido estricto y en términos de cooperación voluntaria, las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral.

En lógica consecuencia de la conclusión alcanzada se desprende que las actividades de colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales, referidas en el art. 183.1 a) EAC, no pueden tener otra dimensión que la característica de las necesarias y pertinentes relaciones de colaboración entre instituciones dotadas de ámbitos competenciales propios e irrenunciables, debiendo entenderse que, fuera del caso de las competencias gubernamentales en sentido estricto (cuyo ejercicio en ningún supuesto puede ser objeto de injerencias que lo condicionen de manera determinante), respecto de las restantes “competencias estatales” mencionadas en el precepto, en particular, las legislativas, la participación del Gobierno de la Generalitat cerca del Gobierno del Estado ha de limitarse a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico. Es decir, a una facultad de acción política que sólo compromete en el ámbito político que le es propio y al que necesariamente se contrae.

En definitiva, y por todo lo expuesto, la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como “marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat” y del Estado, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles. En consecuencia, el alcance de la participación y de la colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1 a) del art. 183 EAC, no vulnera la Constitución, ya que no impide ni menoscaba el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

Interpretado en esos términos, el art. 183.1 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CENTÉSIMO DECIMOSEXTO.- El apartado 2 del art. 183 EAC, del que se impugnan tres epígrafes recoge las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, disponiendo en su inciso inicial: “Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos”, enunciados en el precepto y que han de entenderse como ámbitos materiales sobre los que se proyectan las finalidades a las que se refiere el art. 183.1 EAC. Entre estos ámbitos, los recurrentes hacen exclusiva mención en su recurso a “Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat” (2.a)); a “La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política” (2.b)); y, por último, a “La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación”(2.f)).

El reproche que los Diputados recurrentes dirigen a estos tres concretos ámbitos es el mismo que el que dirigen con carácter general, sin mayor argumentación, a todas las atribuciones de la Comisión Bilateral: que versan sobre materias, actividades o sectores cuya disciplina corresponde al Estado. Pues bien, ciñéndonos ahora a esas concretas funciones que a aquella Comisión atribuye el art. 183.2 EAC y en los particulares ámbitos impugnados por los recurrentes, ha de observarse que se trata de funciones -deliberación, propuesta y, en su caso, la adopción de acuerdos- a través de las cuales el órgano que constituye, según la definición del art. 183.1 EAC “el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado”, con el alcance y efectos que han quedado fijados en el fundamento jurídico precedente, lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar.

En consecuencia, y en virtud de las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 183.2 EAC.

CENTÉSIMO DECIMOSÉPTIMO.- La demanda concluye la impugnación del capítulo I del título V con la de la disposición adicional segunda EAC por otorgar carácter vinculante a la posición del Gobierno de la Generalitat, lo que supone que se condicionaría indebidamente el ejercicio de las competencias del Estado, o, en defecto del aludido carácter vinculante, por imponer un requisito de previa consulta a aquel ejercicio que tampoco puede exigirse desde un Estatuto de Autonomía.

La citada disposición prevé que “si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.” La propia dicción literal del precepto deja bien a las claras que “posición determinante” no es equivalente a “posición vinculante”. En sus estrictos términos, la disposición adicional segunda prevé únicamente una forma de actuar para el caso en que el Estado decida no acoger la posición de la Generalitat en aquellos supuestos en los que, de acuerdo con el Estatuto, sea determinante, esto es, exclusivamente en los casos contemplados en los arts. 141.2 EAC (autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal o modificación de las existentes) y 186.3 EAC (participación en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea cuando afecten a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, siempre que de la propuesta o iniciativa europeas puedan derivarse consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña). En tales casos, aunque esa posición resulte definida como determinante, el Gobierno del Estado puede libremente no acogerla, si bien debe motivar entonces ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado el no de acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat.

El deber de motivación o exteriorización por el Gobierno del Estado de la discrepancia con la posición determinante de la Generalitat en los casos dichos en que expresamente aparece así calificada puede configurarse en principio, dados los genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias. Por lo demás, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para prever con la generalidad con que se hace en la disposición recurrida este tipo de mecanismos, revistiendo en este extremo un carácter meramente retórico la impugnación de los recurrentes, que ninguna argumentación ofrecen al respecto, ni siquiera la cita del precepto constitucional supuestamente vulnerado.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación de la disposición adicional segunda EAC.

CENTÉSIMO DECIMOCTAVO.- Se atribuyen al capítulo II, “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”, del título V del Estatuto diversas infracciones constitucionales de carácter general que se reiteran en las alegaciones frente a los preceptos impugnados (arts. 184, 185.1, 186, 187.1, 2 y 3, 188, 189.2 y 3, y, 191 EAC) (antecedentes 107 a 113 que recogen las posiciones de todas las partes en el proceso). La primera impugnación se dirige contra su precepto de cabecera, el art. 184 EAC, que, bajo la rúbrica “Disposición General”, prescribe que “la Generalitat participa, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña.”

Los Diputados recurrentes fundan su pretensión impugnatoria, como se ha dejado constancia en el antecedente 107 de esta Sentencia, donde también se recogen las posiciones de las demás partes, en que el precepto contempla de una manera excesivamente amplia la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, al utilizar como criterio de conexión, además de el de las competencias autonómicas, los “intereses de Cataluña”, noción esta última, a su juicio, distinta y de mayor amplitud que la de las competencias de la Comunidad Autónoma, lo que desborda el marco constitucional. Es de advertir, en primer término, la generalidad del motivo impugnatorio, en el que ni siquiera se cita la vulneración de precepto constitucional alguno reveladora de ese denunciado desbordamiento constitucional. En segundo término, ha de resaltarse que en puridad los recurrentes tampoco cuestionan la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, sino más limitadamente su alcance o extensión sobre la genérica e indeterminada argumentación de que el art. 184 EAC emplea la expresión “intereses de Cataluña”, que consideran distinta y más amplia que la de “las competencias que la misma tiene atribuidas”. La noción de “intereses” con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales, como revela la simple lectura del art. 137 CE, y además, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, este Tribunal ha vinculado las nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas.

Aunque las consideraciones expuestas son por sí mismas suficientes para desestimar la impugnación de los recurrentes, es necesario advertir, de un lado, la condición del art. 184 EAC de disposición general del capítulo II, por lo que debe tenerse presente al enjuiciar el resto de los artículos que forman parte de este capítulo. De otro, que la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña tendrá lugar “en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado”. Ello supone que, al margen de las genéricas previsiones del Estatuto sobre dicha participación contenidas en los preceptos que forman parte de aquel Capítulo, a algunas de las cuales nos referiremos con ocasión de su impugnación, es a la legislación del Estado a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (conforme a lo ya señalado en los fundamentos jurídicos 111 y 115).

Ha de ser desestimada, por lo tanto, la impugnación del art. 184 EAC.

CENTÉSIMO NOVENO.- El art. 185.1 EAC dispone que “la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto.”

Las razones en las que se funda la impugnación del precepto y las posiciones de las demás partes han quedado recogidas en el antecedente 108. Su enjuiciamiento debe partir del reconocimiento, ya puesto de manifiesto por este Tribunal, de que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía política para la gestión de sus intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 4). Pues bien, en este contexto, el precepto que ahora nos ocupa recoge una medida de información general a la Generalitat por parte del Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión, suscripción y ratificación de los tratados de la Unión Europea y la facultad de que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña puedan formular al Gobierno y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes al efecto, que claramente se perfilan, una y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos.

Por lo demás, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, aunque el *ius contrahendi* es una competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.3 CE, nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte en relación con los tratados internacionales, condición de la que participan los tratados de la Unión Europea. Así, hemos admitido que las Comunidades Autónomas puedan ejercer ciertas facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de información, entre otras) siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4). El precepto ahora examinado responde, como ya se ha dicho más atrás, al mismo criterio, ya que los derechos a la información y a presentar observaciones que en él se recogen están desprovistos de efectos lesivos para la competencia estatal derivada del art. 149.1.3 CE (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8) y, de acuerdo con la previsión del art. 184 EAC, la participación de la Generalitat se vincula a que se encuentren implicadas las competencias o los intereses de Cataluña. Ni el contenido del precepto penetra en la reserva estatal del art. 149.1.3 CE, pues, exclusivamente al Estado compete la revisión, suscripción y ratificación de los tratados de la Unión Europea, ni cabe vislumbrar vulneración alguna del art. 93 CE, fundamento último de nuestra incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación al Derecho comunitario, al que in extenso nos hemos referido en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 185.1 EAC.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO.- El art. 186 EAC, ha sido impugnado en sus cuatro apartados. El apartado 1 dispone que “la Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el Estatuto y la legislación sobre esta materia.” Las tachas de inconstitucionalidad que en la demanda se dirigen a este apartado se circunscriben, por un lado, al igual que los recurrentes ya sostuvieron en relación con el art. 184 EAC, a que la participación de la Generalitat se desborda al extenderla, además de a las competencias, a los asuntos relativos a los intereses de Cataluña, y, por otro, a que la Generalitat no puede atribuirse una participación unilateral en la formación de las posiciones del Estado, sin explicitar, además, que “la legislación sobre esta materia” ha de ser, en todo caso, la normativa estatal. Ninguno de los reproches puede prosperar. En cuanto al posible desbordamiento constitucional por el empleo de la noción de intereses, hemos de remitirnos, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, a lo ya dicho en relación con el art. 184 EAC.

Por lo demás, el precepto prevé la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como no podía ser de otro modo, con las competencias o los intereses de la Cataluña, lo que obviamente no supone ni puede significar que se atribuya a la Comunidad Autónoma una participación unilateral en la formación de dichas posiciones, excluyente de la participación de otras Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las competencias o intereses de éstas. Más aún, hemos dicho que cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las Comunidades Autónomas (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10). En fin, la participación a la que se refiere el art. 186.1 EAC ha de tener lugar en los términos que se establecen en el propio Estatuto de Autonomía y en la legislación sobre la materia, que no puede ser otra que la que el Estado establezca al amparo de las diferentes competencias que le atribuye el art. 149.1 CE y que se corresponden con las diferentes políticas comunitarias, al tratarse, precisamente, del proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea.

La inconstitucionalidad del art. 186.2 EAC estribaría, en opinión de los recurrentes, en que impone la participación bilateral de la Generalitat en asuntos europeos que le afecten exclusivamente sin que siquiera se haga referencia a la legislación estatal sobre esta materia. El primer inciso del apartado ahora cuestionado establece la participación de la Generalitat “de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente”. Y en su segundo inciso dispone que, “en los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan”. El precepto enuncia de manera general y abstracta la forma y los procedimientos a través de los que se articula la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado atendiendo al criterio de que los asuntos europeos le afectan o no exclusivamente, tratándose en el primer caso de una participación de forma bilateral y llevándose a cabo en el segundo a través de procedimientos multilaterales. En principio, no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa afectación, dada la relevancia de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y el interés de éstas en dichas actuaciones, siendo evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (fundamentos jurídicos 111 y 115).

Tampoco el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es sede normativa impertinente para calificar de determinante la posición expresada por la Generalitat para la formación de la posición estatal “si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña”. Dos condiciones que no son alternativas, o separables, sino acumulativas, es decir, que han de darse

unidas necesariamente. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda del Estatuto, a la que se remiten los actores al referirse al art. 186.3 EAC, y como ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de su impugnación (fundamento jurídico 117), la posición de la Generalitat, pese a su definición como determinante, no vincula al Estado, que puede libremente acogerla o no, si bien debe motivar, en su caso, el no acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición determinante como un mecanismo de colaboración y cooperación en un supuesto en el que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses de la Comunidad Autónoma. Y, en fin, el carácter no vinculante de esta posición definida como determinante excluye la supuesta imposibilidad, a la que se alude en la demanda, de que el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta previsión estatutaria, dos o más Comunidades Autónomas mantuviesen posiciones divergentes.

Concluye el art. 186 EAC con un apartado 4 en el que se establece que “el Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas.” Como ya hemos tenido ocasión de declarar en relación a una previsión similar contenida en el art. 185.1 EAC, el precepto recoge un mecanismo de información del Estado a la Generalitat y la facultad del Gobierno y del Parlamento de Cataluña de formular propuestas y observaciones que claramente se perfilan, uno y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos. Por lo demás, ninguna objeción cabe hacer, como venimos sosteniendo respecto a preceptos de similar tenor, a la inclusión de previsiones de esta índole en el Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 186 EAC.

CENTÉSIMO PRIMERO.- En relación con el art. 187 EAC, del que se impugnan únicamente sus tres primeros apartados, los recurrentes insisten una vez más en que el Estatuto no es sede normativa pertinente para tales previsiones, así como que con ellas se genera una notable asimetría entre las Comunidades Autónomas que podría dificultar su ordenada concurrencia en este terreno.

El art. 187.1 EAC dispone la participación de la Generalitat “en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten de asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.” Por su parte, el apartado 2 establece que la participación prevista en el apartado anterior “cuando se refiera a las competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable”. Y, en fin, en lo aquí interesa, según el apartado 3 “la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea.”

No existe obstáculo, en principio, para que en el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recojan unas previsiones como las ahora impugnadas en las que se habilita con carácter general o, como las califican los propios recurrentes, en las que se hace una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos que se mencionan o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos. Ahora bien, como resulta del tenor del art. 184 EAC, en su condición, a la que ya nos hemos referido, de disposición general del capítulo II del título V, que debe tenerse presente en todos los artículos que integran el referido capítulo, entre ellos el art. 187 EAC que ahora nos ocupa, y como también se desprende de las locuciones “de acuerdo con la normativa aplicable” y “de acuerdo con el Estado” de los apartados 2 y 3 del art. 187 EAC, es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada ex art. 149.1.3 CE, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito. Preservadas, pues, en todo caso estas facultades decisorias del Estado, se desvanecen, por sí, los reparos que ven en las previsiones del art. 187 EAC un impedimento a la ordenada concurrencia con otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía pudieran resultar de igual, similar o diverso contenido en esta materia.

Por lo demás, en relación con la participación de la Generalitat prevista en el art. 187.1 y 2 EAC, el precepto en modo alguno otorga al representante de la Generalitat un status diplomático, ni, teniendo lugar aquella participación siempre en el seno de las delegaciones españolas, cabe apreciar una vulneración del art. 149.1.3 CE porque la Generalitat pueda ejercer, como se contempla en el art. 187.2 EAC, y, de acuerdo en todo caso con la normativa estatal, la representación y la presidencia españolas de los órganos europeos, a los que el precepto se refiere, esto es, por remisión al art. 187.1 EAC, los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 187.1, 2 y 3 EAC.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO.- El art. 188 EAC dispone que “el Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.” Los Diputados recurrentes fundan su pretensión de declaración de la inconstitucionalidad del precepto en que en él no se hace mención expresa a la legislación del Estado que habrá de regular con carácter general aquellos procedimientos cuando vengan impuestos por la normativa europea. No impugnan, por tanto, la participación del Parlamento de Cataluña en los procedimientos a los que se refiere el precepto cuando se trate de propuestas legislativas que afecten a las competencias de la Generalitat. Ello así, admitida por los actores dicha participación, que resulta coherente, por lo demás, con el sistema constitucional de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al venir determinada por la afectación de las competencias a la Generalitat, el precepto en su tenor ni cuestiona que al Estado le corresponda el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, al habilitar exclusivamente la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma

en los procedimientos de control de estos principios, ni niega, como reconocen las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal.

Una vez más ha de recordarse que, de conformidad con el art. 184 EAC, precepto de cabecera del capítulo II del título V, y a cuyo alcance como disposición general del referido capítulo ya hemos aludido anteriormente, la participación de la Generalitat, prevista en el Estatuto, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (fundamentos jurídicos 111 y 115).

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 188 EAC.

CENTÉSIMO TERCERO.- Los Diputados recurrentes impugnan el art. 189.2 y 3 EAC, precepto que tiene por objeto, como indica su rúbrica, el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea. El art. 189.2 EAC dispone que “si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo.” El precepto parte del reconocimiento de la competencia del Estado para la adopción de medidas internas en ejecución del Derecho europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación. Para estos casos, por incidir y afectar las medidas a adoptar por el Estado en las competencias autonómicas, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración -consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas o, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma- que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal. En todo caso, en cuanto a la posible participación en órganos estatales hemos de recordar, como pusimos de manifiesto en el fundamento jurídico 111 en relación con el art. 174.3 EAC, que dicha participación, que no puede producirse en órganos de carácter decisorio, ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado.

Por su parte, el art. 189.3 EAC dispone que “en caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.” De acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada, pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 189.2 y 3 EAC.

CENTÉSIMO VIGESIMOCUARTO.- Los Diputados recurrentes impugnan el art. 191.1 EAC, precepto que prevé el acceso de la Generalitat al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), al entender que impone una regla de legitimación ante el TJCE que correspondería establecer al Derecho Comunitario.

El planteamiento de los recurrentes sería suficiente para desestimar el recurso en este punto, ya que, como recordamos en la STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7, en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, per se, canon o parámetro directo de constitucionalidad de los actos y disposiciones de los poderes públicos (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4). En cualquier caso, la lectura del precepto permite afirmar que el art. 191.1 EAC, lejos de sortear las reglas de legitimación para acudir ante el TJCE establecidas por el Derecho Comunitario, se remite a ellas de forma clara y precisa, limitándose a reconocer el derecho de la Generalitat a acceder al TJCE en los casos en los que el Derecho comunitario lo permita, lo que, por lo demás, no pone de ningún modo en cuestión la legitimación que pudiera corresponder al Estado, así como la subordinación a la legislación del Estado que pudiera incidir en la posición de las Comunidades Autónomas ante cualquier institución comunitaria europea, dada la general invocación a la legislación estatal contenida en el art. 184 EAC.

Por las razones expuestas, procede desestimar la impugnación del art. 191.1 EAC.

CENTÉSIMO VIGESIMOQUINTO.- Los Diputados recurrentes inician la impugnación de los artículos del capítulo III, “Acción exterior de la Generalitat”, del título V del Estatuto con cuestiones de alcance general, a la luz de la jurisprudencia constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo), sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior y sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos:

a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, puedan llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial.

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

d) Dentro de la competencia estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6).

CENTÉSIMO VIGESIMOSEXTO.- El art. 195 EAC, primero de los preceptos impugnados de este Capítulo, prevé que “la Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat.”

Como se ha dejado constancia en el antecedente 114, en el que se recogen las posiciones de las partes, los recurrentes estiman que el precepto es compatible con la Constitución si se deja claro que no afecta al *ius contrahendi* que corresponde al Estado. Es de advertir, frente al planteamiento que se efectúa en la demanda, que el precepto no contiene en sí mismo nada que permita apreciar que se traspasen los límites antes referidos a las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas. En efecto, la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Ámbitos estos reservados al Estado ex art. 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en el ejercicio de la facultad que le reconoce el art. 195 EAC. En este sentido, no puede dejar de reconocerse que el art. 193.1 EAC, precepto de cabecera del capítulo III de este título V, que no ha sido impugnado, prescribe que la acción en el exterior de la Generalitat se ejerce “respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”.

De otra parte, el inciso final del precepto impugnado recoge una medida de cooperación de los órganos de representación exterior del Estado con las iniciativas de la Generalitat para la suscripción de los referidos acuerdos de colaboración, que se contrae a prestar el apoyo necesario a las mismas, cuyo enunciado, con la generalidad que se formula, cabe en el Estatuto de Autonomía en cuanto mecanismo de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en un ámbito, el exterior, sobre el que puedan proyectarse, en los términos ya indicados que implican la coordinación del Estado, las actividades de aquella. Medida, por lo demás, ya contemplada en el art. 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, que prevé que la Administración General del Estado en el exterior, en cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, colabore con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, debe desestimarse la impugnación del art. 195 EAC.

CENTÉSIMO VIGESIMOSÉPTIMO.- El reproche que los Diputados recurrentes dirigen al art. 198 EAC radica en que, a su juicio, la amplitud del precepto conlleva a atribuir a la Generalitat la condición de sujeto de Derecho internacional, lo que es contrario a la Constitución. En el antecedente 117 se recoge la posición de los actores y de las demás partes.

El precepto, como señala el Abogado del Estado, se circunscribe especialmente a la participación de la Generalitat en organismos internacionales de carácter cultural, como resulta de su propio tenor, según el cual “la Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente.” En todo caso la participación de la Generalitat, como resulta del inciso final, queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente, esto es, tanto la del organismo internacional del que se trate como la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. Del enunciado del precepto no cabe deducir, en consecuencia, la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto de Derecho internacional, cualidad que ex art. 149.1.3 CE no cabe predicar de los entes territoriales dotados de autonomía política (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).

En consecuencia, por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 198 EAC.

CENTÉSIMO VIGESIMOCTAVO.- El art. 199 EAC dispone que “la Generalitat debe impulsar y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, sin perjuicio de la autonomía que tengan.” Se objeta al precepto, según una genérica argumentación, que vulnera la autonomía local, con remisión a las alegaciones efectuadas con ocasión de la impugnación de los títulos II y IV del Estatuto. Es suficiente la lectura del precepto para advertir que expresamente deja a salvo la autonomía de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos cuyas acciones exteriores debe impulsar y coordinar la Generalitat, de modo que, a falta de una más fundada argumentación, debe desestimarse, sin más, la tacha de inconstitucionalidad que se dirige al art. 119 EAC.

CENTÉSIMO VIGESIMONOVENO.- El art. 200 EAC, con el que se cierra el capítulo III del título V del Estatuto, establece que “La Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede,

su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos.” Ha sido impugnado sólo en su inciso final que, según los recurrentes, vendría a amparar, como en el caso del art. 198 EAC, la condición de sujeto de Derecho internacional de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, al igual que en el caso del art. 198 EAC, su mera lectura pone de manifiesto que en él se atribuye a la Generalitat la facultad de promover la afiliación de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña a las “entidades afines de ámbito internacional” “si procede”, expresión indicativa de que aquella acción está supeditada a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades de ámbito internacional respecto a las que se persigue la afiliación como a la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. El precepto contempla, en suma, una actividad promocional que sólo puede proyectarse sobre las organizaciones sociales, culturales y deportivas que en él se mencionan, sobre las que la Generalitat ostenta competencias, lo que le permite promover su proyección exterior siempre en el respeto de las competencias del Estado ex art. 149.1.3 CE, esto es, sin menoscabar la representación española en el seno de dichas organizaciones. No cabe sostener, por tanto, que el inciso final impugnado reconozca a la Comunidad Autónoma como sujeto de Derecho internacional, lo que, como ya hemos tenido ocasión de afirmar, veda aquel precepto constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).

En consecuencia, por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 200 EAC.

CENTÉSIMO TRIGÉSIMO.- La impugnación del título VI del Estatuto, “De la financiación de la Generalitat”, se dirige contra diversos preceptos de los capítulos I (La hacienda de la Generalitat) y III (Las haciendas de los gobiernos locales). En el antecedente 118 se recogen los argumentos de la demanda, figurando en los antecedentes 119 a 121 las posiciones de las restantes partes.

Al abordar las quejas frente al capítulo I hay que partir de que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de “Hacienda general” (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, (art. 157.3 CE), determina que aquél “sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado” (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5).

En este marco, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la Hacienda autonómica “como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política” (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3) y, por tanto, para el ejercicio de las competencias que asumen, pero han de hacerlo teniendo en cuenta que la Constitución dispone que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (art. 156.1 CE) y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE). Es claro que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de sus competencias “en el marco de posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y las citadas en ella). Puesto que la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas se alcanza en importante medida a través de impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último (art. 157.1 CE), es evidente que las decisiones tendentes a garantizarla “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación”, no siendo posibles “decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado” (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 7).

Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias “en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera” (STC 13/2007, FJ 8), permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, “acercar posiciones, bien a posteriori, ... concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales” (STC 13/2007, FJ 8).

En el examen de las impugnaciones concretas al articulado, su objeto se ceñirá a aquellos preceptos que la demanda ha incluido en el *petitum* y cuya inconstitucionalidad ha justificado con una argumentación mínimamente suficiente. Por tanto, a tenor de cuanto ha quedado recogido en el antecedente 118, quedan excluidos del ámbito de nuestro enjuiciamiento los arts. 210.2 c), e), f), g) y h), 3 y 4; las disposiciones adicionales tercera.2 y sexta; y las disposiciones finales primera.1, segunda y tercera. En consecuencia, acotaremos nuestro examen a los siguientes preceptos: 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205, párrafo primero; 206.3 y 5; 210.1, 2 a), b) y d); 218.2 y 5; 219.2 y 4; y disposiciones adicionales tercera.1; séptima, último párrafo; octava; novena, y décima.

CENTÉSIMO TRIGESIMOPRIMERO.- Se impugna el art. 201 EAC, en sus apartados 3 y 4. El apartado 3 dispone que “el desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.” La demanda considera que este precepto (al que conecta directamente con el art. 210 EAC y con las disposiciones adicionales séptima -último párrafo- y finales primera.1 y tercera EAC) instaura en materia financiera un sistema de codecisión, que convierte en concurrente o compartida la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.14 CE, impidiendo el ejercicio de la potestad coordinadora de éste.

El art. 201.3 EAC forma parte del precepto de cabecera del título VI, que contiene los “principios” que rigen la hacienda de la Generalitat, por lo que ha de integrarse con los apartados 1 y 2 del precepto, que no han sido objeto de recurso. El apartado 1 dispone que “las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 de la Constitución.” El apartado 2 del art. 201 EAC, por su parte, dispone que la financiación de la Generalitat se rige por “los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos,

responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones.” De este modo, los apartados 1 y 2 del art. 201 EAC contienen una proclamación expresa de los principios que la demanda considera ignorados por el art. 201.3 EAC. Además, este último precepto tampoco puede quedar desconectado de lo dispuesto con carácter general en el Estatuto respecto del marco de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas, en concreto con el art. 175.2 EAC, que no ha sido impugnado y que dispone que “la Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común”.

Por tanto, la referencia del art. 201.3 EAC a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales en cuanto al “desarrollo del presente Título”, hay que referirla al marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución, por lo que no significa que a aquélla le competa alcanzar los acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación del título VI. Dicha Comisión es un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien porque los asuntos requieran un tratamiento específico, bien porque facilite la preparación de los acuerdos a adoptar en el seno de órganos multilaterales, o bien, incluso, porque permita la deliberación común sobre la aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de las decisiones o acuerdos adoptados por el Estado o por los órganos multilaterales competentes al efecto. Por tanto, en virtud de las razones expuestas, el art. 201.3 EAC respeta la coordinación del Estado y no quebranta las competencias de éste.

La demanda se dirige también contra el art. 201.4 EAC, a cuyo tenor: “De acuerdo con el art. 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el art. 206 del Estatuto.” Según los demandantes, el concepto de “privilegio” empleado por el art. 138.2 CE no se compadece con el precepto transcrito que enuncia la discriminación positiva de Cataluña, con la consecuencia de hacer prevalecer en el conjunto del sistema las normas estatutarias relativas a la solidaridad.

El art. 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía “no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales” no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un “equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. Por tanto, lo que la Constitución proscribía son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener. Pues bien, apreciando que el Estatuto somete la financiación de la Generalitat entre otros, a los principios de coordinación, solidaridad, equidad y lealtad entre las Administraciones públicas (art. 201.2 EAC, no impugnado), no es ilegítimo que el primer inciso del art. 201.4 EAC enuncie el principio de que la financiación de la Generalitat no suponga efectos discriminatorios para Cataluña, puesto que el mismo responde directamente, a contrario, a lo establecido en el art. 138.2 CE que, como hemos visto, rechaza los privilegios económicos o sociales entre Comunidades Autónomas.

La demanda también fundamenta la inconstitucionalidad del art. 201.4 EAC en el hecho de que en su segundo inciso vincula la no discriminación de Cataluña en materia financiera con los criterios que, acerca de la solidaridad, deberán respetarse “plenamente”, criterios que se contienen en el art. 206 del mismo Estatuto y que serían, a su vez, inconstitucionales. Como hemos indicado, al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal. Por tanto, la remisión que hace el art. 201.4 EAC al art. 206 EAC, del que sólo se impugnan sus apartados 3 y 5, quedará precisada en su significación y alcance una vez enjuiciados los citados apartados 3 y 5 del art. 206 EAC, pudiendo concluir ya aquí en la desestimación de la impugnación del art. 201.4 por razón de dicha remisión.

CENTÉSIMO TRIGESIMOSEGUNDO.-El art. 204 EAC, “La Agencia Tributaria de Cataluña”, es objeto de impugnación en sus apartados 1 y 4. El apartado 1 dispone que “la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña.” Por su parte, el apartado 4 establece que “la Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento y dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1.” La demanda aduce, en primer lugar, que el precepto no observa “reciprocidad”, al no arbitrar ninguna vía de participación del Estado en la Agencia catalana, siquiera para permitir la coordinación de tareas. Además, los recurrentes consideran que no es posible reconocer a una ley del Parlamento de Cataluña capacidad normativa para regular la Agencia Tributaria de Cataluña con “plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones del apartado 1”, pues este apartado se refiere a la gestión por delegación de tributos cedidos totalmente por el Estado a la Generalitat, de manera que con ello estos tributos dejarían, propiamente, de ser “tributos cedidos”, máxime cuando el art. 205 EAC atribuye a la Generalitat la revisión administrativa de sus propios actos de gestión.

La ausencia en el apartado 1 de cualquier referencia a la reciprocidad, que determinaría el reconocimiento al Estado de la posibilidad de intervenir en la actividad de los órganos autonómicos que realizan las actuaciones previstas en el apartado 1, no plantea dudas de constitucionalidad, ya que este Tribunal ha rechazado expresamente que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas puedan sustentarse en el principio de reciprocidad (SSTC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y las allí citadas), dada la posición de superioridad del Estado (STC 4/1981, FJ 3) y que a él le corresponde la coordinación en la materia financiera, que lleva implícita la idea de jerarquía.

Ningún problema de constitucionalidad suscitan las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC (de gestión, recaudación, liquidación e inspección) cuando se proyectan sobre los tributos propios de la Generalitat, y así lo admite la demanda, que reprocha al precepto que dichas facultades se prediquen de “los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat”. Al respecto, el art. 156.2 CE prevé que “las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”, y ésta es, precisamente, la previsión constitucional que concreta el artículo impugnado, al determinar que las potestades cuestionadas sean ejercidas por delegación del Estado, obviamente en los términos que éste establezca. Ciertamente la referencia que hace el precepto estatutario a

la “inspección” de los tributos cedidos, no está contenida en la previsión del art. 156.2 CE de modo específico, pero puede incluirse con naturalidad en el ámbito genérico de la “gestión”, que sí lo está, y así lo entiende la LOFCA (art. 19).

Nótese también que el precepto no regula ni prevé la cesión de tributos, sino que tiene como objeto aquellos tributos que ya hayan sido cedidos o los que lo sean en su momento. Por tanto, las potestades autonómicas relativas a los tributos estatales cedidos totalmente no tienen el alcance que les atribuye la demanda. Corresponde al legislador orgánico regular “el ejercicio de las competencias financieras” (art. 157.3 CE) enunciadas en el precepto estatutario y, consecuentemente, el ejercicio de las potestades autonómicas vinculadas a la cesión de tributos, las cuales serán establecidas en la correspondiente Ley de cesión con el alcance que el legislador estatal estime oportuno (disposición adicional séptima EAC). De este modo, el enunciado responde a la naturaleza propia del Estatuto como norma de cabecera del ordenamiento autonómico, que puede incluir en su seno las prescripciones generales de su autonomía financiera siempre que no menoscabe el ámbito del legislador orgánico y el marco general de coordinación y cooperación que es característico de esta materia. Así tenemos que considerar que se hace en este caso, pues el art. 204.1 EAC contiene un enunciado de principio sobre las potestades de gestión de los tributos cedidos, sin mayor especificación; enunciado que es respetuoso con la competencia originaria del Estado en materia tributaria (“por delegación del Estado”) y que queda sometido a lo que pueda establecerse sobre dicha delegación en la normativa estatal reguladora de la cesión.

En cuanto al apartado 4 del art. 204 EAC, debe desestimarse su impugnación, ya que se refiere al ámbito organizativo y funcional de la Agencia Tributaria de Cataluña, por lo que resulta instrumental del apartado 1, sin que, como hemos visto, la referencia a su “plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1” suponga invasión o limitación del ámbito reservado al legislador orgánico.

Por todo ello, no puede prosperar la impugnación del art. 204.1 y 4 EAC.

CENTÉSIMO TRIGESIMOTERCERO.- El art. 205 EAC, “Órganos económico-administrativos”, es impugnado en su primer párrafo, que dispone que “la Generalitat debe asumir, por medio de sus propios órganos económico-administrativos, la revisión por vía administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña.” Según la demanda, esta previsión normativa resultaría inconstitucional porque, al no excluirlas, contiene una atribución a favor de órganos autonómicos de potestades de revisión de las reclamaciones de contribuyentes que se refieran a los tributos cedidos, lo que sólo podría hacer la ley estatal que regule la cesión del tributo y que, en todo caso, la LOFCA atribuye a los órganos económico-administrativos del Estado (art. 20.1 b)).

Ya hemos visto que la Constitución (art. 156.2 CE) habilita a los Estatutos de Autonomía para prever una actuación colaboradora de la Comunidad Autónoma con el Estado, si bien la regulación estatutaria correspondiente debe quedar supeditada a lo que establezcan “las leyes”, que, según dijimos, han de ser las del Estado en razón a la coordinación general del sistema financiero y tributario que le corresponde ejercer. Pues bien, una vez descartado que la revisión económico-administrativa por el Estado vulnere ni la autonomía financiera ni la autonomía política de las Comunidades Autónomas (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10; en igual sentido, STC 156/2004, de 23 de septiembre, FJ 6), la cuestión a dilucidar es si la regulación estatutaria controvertida menoscaba la intervención que deben tener “las leyes” del Estado en orden a concretar las modalidades de colaboración correspondientes, para lo que debemos distinguir entre la revisión de las reclamaciones de los contribuyentes que tengan como objeto los tributos propios de la Generalitat y la revisión de dichas reclamaciones cuando se refieran a los tributos estatales cedidos a aquélla.

En cuanto a los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, ningún reparo de constitucionalidad suscita el precepto, puesto que la potestad revisora se inscribe en la competencia correspondiente al establecimiento de dichos tributos. En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Realmente la demanda centra su impugnación en el hecho de que la atribución a la Generalitat de modo expreso de la revisión de dichas reclamaciones “por medio de sus propios órganos económico administrativos” se traduce en la atribución a aquélla de la revisión en la vía económico-administrativa de los tributos estatales cedidos. Pues bien, es claro que la referencia a “sus propios órganos económico-administrativos” tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los arts. 156 y 157 CE (SSTC 192/2000, FJ 10; y 156/2004, FJ 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal puede ejercerse de manera plena.

En consecuencia, hemos de desestimar la impugnación del primer párrafo del art. 205 EAC.

CENTÉSIMO TRIGESIMOCUARTO.- Del art. 206 EAC -“Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad”- han sido impugnados los apartados 3 y 5. El apartado 3 establece que “los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos financieros suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.” La demanda considera que el precepto vulnera la competencia estatal en dos planos, de un lado, la restricción de la nivelación de servicios públicos fundamentales a los de “educación, sanidad y otros servicios públicos esenciales”, y, de otro, el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas “lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” al que ella misma realice, aspectos ambos que están recogidos en el primer inciso del apartado 3.

Una lectura sistemática del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el apartado 1 del mismo artículo, no impugnado, que dispone que “los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad”. Por tanto, el Estatuto enuncia el alcance de los “recursos” de la Generalitat sin alterar, en principio, los mecanismos de solidaridad y de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, mecanismos que corresponde configurar al Estado para garantizar tanto “un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” (art. 158.1, en su conexión con los arts. 139.1 y 149.1.1 CE), como, asimismo, la solidaridad interterritorial (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE, en su interconexión). Ambas garantías tienen destinatarios diferentes, dado que la nivelación de los servicios fundamentales se proyecta sobre sus usuarios, mientras que la garantía de la solidaridad tiene como referencia a los distintos territorios autonómicos.

El primer inciso del art. 206.3 EAC salvaguarda expresamente las exigencias de la solidaridad interterritorial, reiterando lo ya dicho en el art. 206.1 EAC, por cuanto al referirse a la nivelación de servicios la expresión “servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales”, contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de “servicios públicos fundamentales” a que se refiere el art. 158 CE, sin que en ningún caso pueda tener eficacia reductora desde el momento en que corresponde al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales. Asimismo, el criterio del precepto de que dichos servicios alcancen “niveles similares en el conjunto del Estado” presupone el “nivel mínimo” en la prestación de los servicios públicos fundamentales previsto en el citado art. 158.1 CE. Hay que considerar, por último, que el inciso tercero del apartado 3 dispone que “los citados niveles serán fijados por el Estado”, con lo que admite, por tanto, expresamente que es el Estado el que determina cuál es el nivel en la prestación de servicios públicos fundamentales y en la solidaridad que ha de resultar garantizado y que, en consecuencia, como prevé el precepto impugnado, los recursos de que disponga la Generalitat puedan “ajustarse” a tal fin.

Sin embargo, pese al reconocimiento de esta competencia estatal, el primer inciso prevé que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará “siempre y cuando (las Comunidades Autónomas) lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. Pues bien, esta frase incurre en inconstitucionalidad. Aunque el precepto no concreta cuál haya de ser el contenido y alcance que tenga la expresión “esfuerzo fiscal”, es lo cierto que establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen un “esfuerzo fiscal similar” al que haga Cataluña, prescripción ésta que es determinante de la inconstitucionalidad señalada. En efecto, como venimos reiterando al Estado le corresponde, ex art. 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad, lo que reconoce el propio art. 206.3, último inciso, del Estatuto.

En este contexto, la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía financiera de aquéllas, autonomía financiera que el art. 156.1 CE conecta expresamente con el principio de coordinación con la hacienda estatal.

De acuerdo con el apartado 5 del art. 206 EAC, “el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.”

Si, como acabamos de resolver, el respeto a las competencias del Estado como garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero no permite la imposición estatutaria de condiciones como la incluida en el art. 206.3 EAC respecto del esfuerzo fiscal comparado de las distintas Comunidades Autónomas, también la previsión del art. 206.5 EAC debería declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa.

Sin embargo, no es así en la medida en que la previsión incluida en el art. 206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (art. 138.1 CE). Adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir. Principio de solidaridad que se instrumenta a través de los mecanismos de nivelación (art. 158.1 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 158.2 CE).

El art. 206.5 EAC ha de entenderse, en definitiva, como la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un “equilibrio económico, adecuado y justo” entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución.

En conclusión, el inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” del art. 206.3 EAC es inconstitucional y nulo y el art. 206.5 EAC no es inconstitucional interpretado en los términos expuestos, y así se dispondrá en el fallo.

Con ambas precisiones queda determinado, como antes advertimos (fundamento jurídico 131), el alcance de la remisión que a este precepto efectúa el art. 201.4 EAC.

CENTÉSIMO TRIGESIMOQUINTO.- El art. 210 EAC, “La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat”, ha sido impugnado en sus apartados 1 y 2 a), b) y d). El apartado 1 del art. 210 EAC define a la Comisión Mixta como “el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica”, estando integrada por “un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat”. Entre otros aspectos, también prevé que la Comisión Mixta “ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral”. Para la demanda se infringe el principio de coordinación, estableciendo un modelo de soberanía financiera compartida, esto es, un sistema de codecisión que altera el carácter exclusivo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

Ya hemos afirmado la competencia del Estado para regular la financiación del propio Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE), señalando que la Constitución prevé que esa competencia estatal se desenvuelva, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas. También hemos afirmado que las decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades Autónomas han de ser tomadas en el seno de órganos multilaterales, aunque ello no impide la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación. Por tanto, “en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónoma en los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución” (STC 13/2007, FJ 9). Por consecuencia, el primer inciso del art. 210.1 EAC, que formaliza en el Estatuto la existencia de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros como órgano bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en “el ámbito de la financiación autonómica”, no resulta inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales.

El segundo inciso del precepto prevé que corresponden a la Comisión Mixta “la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado”. Por las mismas razones que se acaban de exponer, esta previsión estatutaria no excluye las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). Por el contrario, habiendo reconocido que los órganos bilaterales de cooperación puedan realizar actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, éste ha de ser el alcance de las funciones de la Comisión Mixta reseñadas en el segundo inciso del art. 210.1 EAC.

Se reprocha al art. 210.2 EAC que los aspectos regulados en sus letras a), b) y d), que afectan al sistema general de financiación, sean decididos bilateralmente entre el Estado y la Generalitat en el marco de dicha Comisión Mixta. Pues bien, la determinación del alcance y condiciones de la cesión de tributos y los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos cedidos parcialmente a la Generalitat (letra a) del art. 210.2 EAC), la contribución de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios públicos fundamentales (letra b)) y el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos (letra d)) son aspectos, todos ellos, que guardan directa conexión con lo establecido en los arts. 157.1 y 3 y 158 CE, debiendo ser regulados por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las Comunidades Autónomas que la Constitución ha previsto, por tratarse de cuestiones que afectan a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, las letras del apartado 2 se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación, a lo que se refiere, como ha quedado reseñado, el apartado 1, párrafo segundo del mismo precepto.

En conclusión, en el art. 210 EAC las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

Interpretado en esos términos, el art. 210.1 y 2, letras a), b) y d), EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CENTÉSIMO TRIGESIMOSEXTO.- La disposición adicional séptima “Relación de tributos cedidos”, último párrafo, dispone que “el alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere el art. 210 EAC que, en todo caso, lo referirá a rendimientos de Cataluña. El Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley”. La demanda achaca al precepto transcrito la misma infracción constitucional que al art. 210 EAC, esto es, el establecimiento de un sistema bilateral paccionado que vulnera la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

El párrafo impugnado no suscita reproche de inconstitucionalidad, puesto que únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). En cuanto a su tramitación como proyecto de ley, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4).

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del párrafo considerado de la disposición adicional séptima.

CENTÉSIMO TRIGESIMOSÉPTIMO.- Las disposiciones adicionales octava, novena y décima prevén la cesión de determinados impuestos especiales a la Comunidad Autónoma de Cataluña, estableciendo en todos los casos que “el primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación” de la disposición adicional séptima, determinados porcentajes de cesión de su respectivo rendimiento.

Basta con recordar aquí que el fenómeno de las “normas estatutarias que imponen la elaboración de un proyecto de Ley o de Decreto-ley sobre el alcance y condiciones de las cesiones de tributos prescritas en el correspondiente Estatuto ... entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías” (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4) y, en las circunstancias del momento presente, para la puesta en funcionamiento del nuevo régimen estatutario y sus consiguientes necesidades de financiación. Pero también hemos dicho que importa subrayar que “se trata de una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria” (loc. cit.), sólo admisible, por tanto, desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta -con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera- la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales.

Interpretadas en esos términos, las disposiciones adicionales octava, novena y décima EAC no son contrarias a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

CENTÉSIMO TRIGESIMOCTAVO.- La disposición adicional tercera establece en su apartado 1 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. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas.” Para los recurrentes este compromiso presupuestario, además de vincular indebidamente a las Cortes Generales en el ejercicio de su competencia ex art. 134.1 CE, supone un privilegio económico contrario a la Constitución (art. 138.2 CE) e incompatible con la asignación y redistribución equitativas de la riqueza nacional entre los distintos territorios (arts. 31.2, 40.1, 131.1 y 138.1 CE). El Abogado del Estado entiende, por el contrario, que sólo se trata de un compromiso político que no vincula al legislador presupuestario, mientras que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña sostienen que el Estatuto puede incidir en la ley de Presupuestos del Estado sin vulnerar ninguna reserva constitucional, sobre todo si, como en el caso, se trata de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión en infraestructuras.

La censura de la disposición examinada como expresiva de un privilegio económico no puede ser aceptada, no sólo porque, a los fines de la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica del que han de predicarse, en su conjunto y por su resultado, los principios constitucionales invocados por los recurrentes, sino, sobre todo, porque tal disposición no puede tener, en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado.

Y es que no puede admitirse que la disposición adicional tercera, apartado 1, vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pues respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen “un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”, pues es al Estado “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional de (un) mecanismo excepcional de financiación ... no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta”, correspondiendo “al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que ... ‘obliga a todos’ y que impone que el Gobierno deba ‘extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta’ (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11).

La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones.

Interpretada en esos términos, la disposición adicional tercera, apartado 1, EAC no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

CENTÉSIMO TRIGESIMONOVENO.- Del capítulo III del título VI, referido a “Las haciendas de los gobiernos locales”, los recurrentes impugnan los arts. 218.2 y 5 EAC y 219.2 y 4 EAC, reprochándoles la vulneración de la autonomía local y su proyección en el principio de suficiencia financiera de los entes locales, así como de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación local.

La autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE tiene una vertiente económica, en ingresos y gastos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En relación con los ingresos, la autonomía local presupone la existencia de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales (art. 142 CE), siendo el principio de suficiencia de ingresos y no propiamente el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales (STC 48/2004, de 25 de marzo,

FJ 10). De acuerdo con el art. 142 CE son dos las fuentes primordiales de financiación de las corporaciones locales, la participación de éstas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y los tributos propios, teniendo en cuenta que el apartado 1 del art. 133 CE reserva al Estado de manera exclusiva la potestad originaria para establecer tributos, mientras que el apartado 2 del mismo precepto permite a las corporaciones locales establecer y exigir tributos “de acuerdo con la Constitución y las leyes”, disposición que ha de conectarse con la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE.

Por lo que a la autonomía del gasto se refiere, pese a que el art. 142 CE no la contemple de modo expreso, la Constitución la consagra por la conexión implícita entre dicho precepto y el art. 137 CE (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), comprendiendo la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente del gasto, “puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad” (STC 109/1998, FJ 10).

En cuanto al alcance de las competencias estatales en materia de haciendas locales que, según los recurrentes, se ven mermadas por algunas de las previsiones estatutarias, hemos de señalar que los dos títulos competenciales del Estado que operan fundamentalmente en relación con la financiación de las entidades locales son los referidos a Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En concreto, en la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE se incluyen las medidas dirigidas a la financiación de las entidades locales, en tanto en cuanto tengan por objeto la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales, cuya suficiencia financiera corresponde asegurar al Estado. Ahora bien, pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado en cuanto a la Hacienda general, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de aquélla el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente, según señalamos en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO.- Del art. 218 EAC se impugnan los apartados 2 y 5. El primero de ellos atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local, incluyendo en ella determinadas potestades que los recurrentes consideran contrarias a los arts. 133.1 y 2, 140, y 149.1.14 y 18 CE.

El primer inciso del art. 218.2 EAC atribuye a la Generalitat una genérica competencia en materia de financiación local que, a juicio de los recurrentes, contradice los títulos competenciales del Estado contemplados en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE. La impugnación debe ser rechazada puesto que el propio precepto delimita la competencia autonómica “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, dentro del cual habrán de desarrollarse, por tanto, las facultades autonómicas en materia de financiación local.

El segundo inciso del art. 218.2 EAC recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales. Según la demanda, este precepto atenta contra la autonomía municipal y contra el núcleo central de la suficiencia financiera de los municipios, considerando asimismo que la competencia legislativa plena de la Generalitat vulnera la reserva de ley del Estado. Ante todo hay que precisar que el inciso en cuestión no atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia legislativa plena sobre la materia, ya que se limita a contemplar una posibilidad condicionada a que así lo disponga el legislador estatal. Tampoco puede acogerse la afirmación de la demanda de que tal atribución sería en sí misma contraria a la autonomía y la suficiencia financiera de las entidades locales, puesto que no hay razón alguna para entender que la hipotética atribución de potestad legislativa a la Comunidad Autónoma sobre los tributos locales, en sí misma considerada, produzca la privación de recursos suficientes a los entes locales; antes al contrario, el propio Estatuto, en su art. 217 EAC, que no ha sido impugnado, establece una norma opuesta a esa eventualidad, al imponer a la Generalitat la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia de recursos de las haciendas locales.

Ahora bien, según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, “cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución”, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional “en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina (STC 233/1999, FJ 22). En conclusión, el segundo inciso del art. 218.2 EAC (“Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”) resulta inconstitucional.

El tercer inciso del art. 218.2 EAC incluye, dentro de las competencias de la Generalitat en materia de financiación local, la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat. Los recurrentes entienden que el precepto atribuye a la Generalitat la posibilidad de distribuir tanto las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado, como las subvenciones incondicionadas procedentes del mismo, infringiendo así la competencia del Estado en la materia e instaurando una suerte de tutela financiera sobre los entes locales contraria a su suficiencia financiera. Es cierto que el precepto no se refiere a las participaciones en los “ingresos” de la Generalitat, sino en las que son a cargo del “presupuesto” de ésta, y dado que, de conformidad con el art. 219.2 EAC, los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales se van a percibir por medio de la Generalitat, podría entenderse que la norma examinada otorga a la Generalitat la facultad de fijar los criterios de distribución de todos los ingresos que los entes locales perciban a través de ese presupuesto, ya sean fruto de la participación en los ingresos o de subvenciones incondicionadas del Estado, ya lo sean, en su caso, de la participación en los ingresos o de subvenciones incondicionadas de la Generalitat.

Ello no obstante la consideración sistemática del precepto impugnado muestra que sólo atribuye a la Generalitat tal competencia en relación con los recursos establecidos por la propia Comunidad Autónoma en su presupuesto, dado que esta facultad, al igual que las demás que se incluyen en el art. 218.2 EAC, la ostenta “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, según dispone su primer inciso. Ello conduce necesariamente a que la competencia autonómica queda circunscrita, exclusivamente, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los ingresos propios de la Generalitat, así como de las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar, respetando necesariamente las competencias del Estado para fijar los criterios homogéneos de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales (STC 331/1993, FJ 2.B)). Este criterio se ve avalado, además, por lo dispuesto en el art. 219.2 EAC, que ordena que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales se haga por la Generalitat “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia” lo que permite descartar también el reproche de que por esta vía se establecería una suerte de indebida tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales.

El apartado 5 del art. 218 EAC, que atribuye a la Generalitat la tutela financiera sobre los gobiernos locales, con respeto de la autonomía reconocida en la Constitución es objeto de impugnación porque, a juicio de los recurrentes, dicha tutela no sólo viene a sustituir la tutela financiera del Estado por la de la Comunidad Autónoma, sino que resulta contraria a la autonomía municipal al omitir que debe sujetarse a la ley estatal. Este apartado tiene un contenido similar al de otros preceptos incluidos en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía, (como el art. 48.1 EAC de 1979) y no incurre en inconstitucionalidad, puesto que hemos calificado de innegable “que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18” (SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas). En otro plano, la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que, según se ha señalado, atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5.

En consecuencia, ha de declararse inconstitucional y nulo el inciso “puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e” del art. 218.2 EAC, debiendo desestimarse la impugnación relativa al resto del art. 218.2 EAC y del art. 218.5 EAC.

CENTÉSIMO CUADRAGESIMOPRIMERO.- Del art. 219 EAC se impugnan los apartados 2 y 4. El apartado 2 incluye una doble previsión; de un lado, atribuye a la Generalitat la facultad de distribuir los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales, de acuerdo tanto con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, como con los criterios establecidos por el Estado (primer inciso); y, de otro, exclusivamente con relación a las subvenciones incondicionadas, exige que los criterios que fije el Estado para su distribución permitan un margen de decisión al Parlamento catalán para atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña (segundo inciso). Consideran los recurrentes que el precepto impugnado dispone el destino de unos fondos que no le son propios en la medida en que están destinados a unas entidades que gozan constitucionalmente de autonomía (art. 140 CE), con vulneración además de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.14 y 18 CE.

Respecto al primer inciso, y aun cuando la fijación de los criterios homogéneos y uniformes de distribución de la participación de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde de forma exclusiva a éste, ex art. 149.1.14 y 18 CE, como garantía de la suficiencia financiera de las corporaciones locales (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7), ello no impide que su reparto pueda efectuarse a través de los entes autonómicos respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5). Por tanto, en la medida en que la previsión estatutaria ahora analizada se somete expresamente a “los criterios establecidos en la legislación del Estado”, no vulnera la competencia estatal ni tampoco supone desatención del principio de autonomía municipal (SSTC 331/1993, FJ 2.B) y 104/2000, de 13 de abril, FJ 5). Por la misma razón, tampoco se puede oponer objeción al hecho de que ese reparto se haga también “de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña”, porque el propio Estatuto le impone el límite preciso de que no pueda apartarse de los criterios fijados por el Estado.

El segundo inciso del art. 219.2 EAC prevé, respecto de las subvenciones incondicionadas estatales, que los criterios que fije el Estado para su distribución “deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”. Hemos de reiterar que al Estado ex art. 149.1.14 CE le compete asegurar la suficiencia financiera de los entes locales, competencia que incluye el establecimiento de los criterios de reparto de los fondos destinados a tal fin, tanto si provienen de la participación de aquéllos en tributos del Estado como si se derivan de subvenciones incondicionadas, de manera que las Comunidades Autónomas deberán respetar dichos criterios “sin alterarlos ni desarrollarlos” (STC 171/1996, FJ 5). En concreto, al propio Estado le corresponde establecer, ex art. 149.1.18 CE, en garantía de la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales, el régimen básico a través del cual las provincias realizan su función institucional de cooperación económica con los municipios de su territorio a fin de que éstos puedan realizar las obras y servicios de su competencia.

Pues bien, a partir de ese entendimiento cabe desechar los problemas de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes respecto del segundo inciso del art. 219.2 EAC. En efecto, una vez apreciado que el primer inciso antes examinado expresa el respeto a los criterios de distribución de los ingresos de los gobiernos locales establecidos en la legislación estatal, la prescripción de que el Parlamento debe poder “incidir en la distribución de los recursos” de dichos gobiernos locales “con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”, hay que vincularla, al menos, a la “peculiaridad catalana”, que hemos reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en virtud de la cual el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las Diputaciones provinciales

destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las Provincias, sus Diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7). Por tanto, la incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circunscrita en su alcance a la fijación de esa planificación, en la que las Diputaciones catalanas han de integrar una parte de la financiación recibida, sin que pueda alterar los criterios fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas entre las Provincias de Cataluña.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 219.2 EAC.

CENTÉSIMO CUADRAGESIMOSEGUNDO.- El apartado 4 del art. 219 EAC, relativo a la forma de llevar a cabo la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos, se impugna porque, según los recurrentes, dispone el destino por la Generalitat de fondos estatales en contra del principio de autonomía de los entes locales (art. 140 CE), y con vulneración, además, de las competencias atribuidas al Estado en la materia por el art. 149.1.14 y 18 CE.

La interpretación del precepto avanzada en la demanda, refiriéndolo a la distribución de las participaciones en tributos estatales y subvenciones incondicionadas estatales entre los gobiernos locales, resulta contradictoria con lo dispuesto en el apartado 2 del mismo art. 219 EAC, que determina que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales habrá de respetar “los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”. Por consiguiente, puesto que, atendiendo a pautas hermenéuticas lógicas, no cabe admitir que el mismo precepto esté formulando una regla y su contraria, hemos de concluir que la norma estatutaria no impone unos criterios de distribución de los recursos financieros de las entidades locales procedentes del Estado.

Excluida tal interpretación, no existe ningún óbice para entender que el precepto impugnado incorpora a su contenido un mandato dirigido al legislador autonómico, de tal manera que cuando éste concrete los criterios relativos a la distribución de la participación de los entes locales catalanes en los impuestos y subvenciones incondicionadas autonómicas, vendrá obligado a tomar en cuenta los de la “capacidad fiscal” y “necesidades de gasto” de los gobiernos locales. No debe olvidarse que en materia de haciendas locales “ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales” (STC 233/1999, FJ 4.c)), a la que hace referencia el art. 218.5 EAC (como el antiguo art. 48.1 EAC de 1979), razón por la cual, ninguna objeción existe desde un punto de vista constitucional para que organice el ejercicio de sus competencias de acuerdo con criterios que resultan constitucionalmente irreprochables.

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del art. 219.2 y 4 EAC.

CENTÉSIMO CUADRAGESIMO-TERCERO.- El título VII tiene por objeto “la reforma del Estatuto”, impugnándose la regulación establecida en los apartados b) y d) del art. 222.1 EAC y en los apartados d) e i) del art. 223.1 EAC por entender los recurrentes que la intervención de las Cortes Generales no puede reducirse a un mero trámite de ratificación, ni es constitucionalmente posible que la Generalitat someta a referéndum las reformas estatutarias sin previa autorización y convocatoria estatales. Las posiciones de las partes sobre el particular se han recogido en los antecedentes 122 a 125.

El apartado b) del art. 222.1 EAC prescribe, para el caso de la reforma de los títulos I y II del Estatuto, que su aprobación “requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica y el referéndum positivo de los electores de Cataluña”. Para el resto de los títulos del Estatuto, el art. 223.1 EAC prevé un procedimiento de reforma cuya aprobación propiamente dicha (apartado b)) no ha sido impugnada, aunque sí ha merecido censura de inconstitucionalidad la fórmula alternativa a la aprobación prevista en el apartado d), conforme al cual “la propuesta de reforma puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos”. A esos fines, dispone el precepto que “el Parlamento debe nombrar una delegación para presentar la propuesta de reforma del Estatuto ante el Congreso y el Senado”, concluyendo que “si las Cortes ratifican la propuesta de reforma del Estatuto, se considera aprobada la ley orgánica correspondiente”.

El art. 147.3 CE es taxativo al disponer, por un lado, que los Estatutos de Autonomía son las normas competentes para establecer su propio procedimiento de reforma, y, por otro, que, sea cual sea el procedimiento estatutariamente establecido, la reforma “requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”. Los arts. 222 y 223 EAC se atienen estrictamente a lo primero, arbitrando un procedimiento de reforma cuyas formalidades varían en función de los preceptos estatutarios objeto de revisión. Nada se dice en el recurso contra esa diversificación del procedimiento en sí misma considerada, sino sólo en la medida en que, a juicio de los Diputados recurrentes, sólo en una de sus variantes -la prevista en el art. 223.1 b) EAC- el Estatuto se atiene estrictamente, al menos en un principio, al mandato del art. 147.3 CE en punto a la aprobación de la reforma por ley orgánica, siendo así que en el otro caso el art. 222.1 b) EAC únicamente habla de “ratificación” mediante esa específica forma de ley.

El evidente paralelismo que es de advertir entre el art. 222.1 b) EAC y el art. 223.1 b) EAC lleva necesariamente a entender que la utilización en uno y otro preceptos de los términos “ratificación” y “aprobación”, respectivamente, no tiene en ningún caso el alcance pretendido por los recurrentes. En efecto, ambos apartados coinciden en establecer un procedimiento de reforma que, en lo que hace a la intervención de las Cortes Generales, sólo se distingue por la circunstancia de que en el supuesto del art. 222.1 b) EAC se permite que aquéllas reconduzcan la reforma por la vía del art. 223 EAC. Tal es la única diferencia sustantiva apreciable entre ambos preceptos, por lo demás deferente para con las Cortes Generales, pues la consistente en la utilización del término “ratificación” por el art. 222.1 b) EAC no puede tener ningún alcance respecto del proceso de formación de la voluntad de las Cortes Generales desde el momento en que, a diferencia de lo que sucede en el art. 223.1 d) EAC, el precepto no anuda a ese término ninguna previsión de orden procesal que lo diferencie de la tramitación de un procedimiento de aprobación en sentido propio, ni prevé para su formalización otro cauce que el de la ley orgánica exigida por el art. 147.3 CE. Por lo demás, la amplitud de la materia reservada al procedimiento del art. 222 (los títulos I y II del Estatuto, según el art. 222.1) hace que las competencias e instituciones estatales pudieran verse fácilmente concernidas por este tipo de reforma estatutaria, lo que exige que las Cortes Generales intervengan con plenitud de potestad legislativa.

El art. 223.1 d) EAC, por su lado, contempla la eventualidad de un “voto de ratificación” que, en efecto, se configura como un proceso específico de formación de la voluntad de las Cortes Generales en el que éstas se limitan a pronunciarse afirmativamente sobre una propuesta de reforma, sin incidir en su contenido en la forma característica de un procedimiento de aprobación. Ahora bien, esta especialidad procesal es sólo una alternativa al procedimiento establecido en el art. 223.1 b) EAC, que expresamente impone “la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley orgánica”. Alternativa, además, que en ningún caso puede imponerse a las propias Cortes Generales, toda vez que el art. 223.1 d) EAC deja claro que la propuesta de reforma “puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado”; y alternativa, que, en fin, únicamente podría verificarse, de así decidirlo libremente las Cortes Generales, “de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos”, según dispone también el mismo artículo.

En nada se perjudica, por tanto, a la libertad de las Cortes Generales ni se merman las facultades inherentes a su potestad legislativa, de cuyo pleno ejercicio depende en todo caso la aprobación de cualquier reforma estatutaria, sólo susceptible de integrarse en el Ordenamiento bajo la forma de una ley orgánica que, como tipo normativo, es indisponible -en su contenido, procedimiento y formalidades- por el legislador estatutario.

CENTÉSIMO CUADRAGESIMO-CUARTO.- El apartado d) del art. 222.1 EAC dispone que, “ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum”. Por su lado, y para el caso de la reforma de los títulos del Estatuto no incluidos en el art. 222 EAC, el apartado i) del art. 223.1 EAC establece que “la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b).” Si bien ambos supuestos se refieren a referenda que ponen fin a diferentes procedimientos de reforma, las especialidades de cada uno de éstos no afectan al trámite de la ratificación referendaria, común en ambos casos, por lo que podemos examinar conjuntamente la constitucionalidad de los arts. 222.1 d) y 223.1 i) EAC.

Los reproches de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes tienen que ver, por un lado, con el silencio del art. 222.1 d) EAC acerca de las inexcusables autorización y convocatoria estatales del referéndum previsto en ese artículo, y, por otro, con la, a su juicio, indebida atribución a la Generalitat de la facultad de convocatoria del referéndum previsto en el art. 223.1 i) EAC, cuya autorización sostienen además los recurrentes que no puede entenderse implícita en la aprobación de la reforma por las Cortes Generales.

En cuanto a la primera de las censuras señaladas, hemos de repetir una vez más que las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de confirmación alguna en los distintos Estatutos de Autonomía, de manera que el silencio del art. 222.1 d) EAC no puede interpretarse como una contradicción de los preceptos constitucionales invocados por los recurrentes. Importa sólo, más bien, que este concreto precepto se limita a disponer que la reforma estatutaria debe ser sometida a referéndum, y en esto se ajusta escrupulosamente a la Constitución (art. 152.2 CE). Quién haya de autorizar y convocar ese referéndum es cuestión de la que el precepto no se ocupa y a la que, por defecto, habrá de dársele la respuesta que resulte de la disciplina constitucional de las potestades de autorización y convocatoria de referenda. Con todo, y como quiera que el art. 223.1 i) EAC sí se ocupa de esa cuestión, en los términos ya conocidos, una interpretación sistemática del Estatuto puede abonar la idea de que el régimen establecido para la autorización y convocatoria del referéndum previsto en el art. 223 EAC es también el aplicable al referéndum del art. 222 EAC.

Dicho régimen parte de la premisa de que el referéndum de ratificación de las reformas estatutarias ha de ser autorizado por el Estado, de manera que no puede haber sombra de duda en cuanto al respeto debido y observado para con la competencia exclusiva consignada en el art. 149.1.32 CE. Si la autorización estatal sólo puede dispensarla el Gobierno o también las Cortes Generales en la ley orgánica de aprobación de la reforma del Estatuto es, por tanto, la verdadera cuestión a resolver.

CENTÉSIMO CUADRAGESIMO-QUINTO.- Al respecto hemos de comenzar descartando que el art. 223.1 i) EAC contemple el caso de una autorización sólo implícita, pues el precepto dispone que la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica “incluirá” la autorización del Estado, lo que exige una referencia expresa a esa manifestación de voluntad, que no puede darse simplemente por supuesta y que, por otro lado, no habrá de integrarse en el texto normativo del Estatuto, sino en la ley orgánica de aprobación como una disposición específica y separada, sólo imputable a las Cortes Generales.

En lo que hace al órgano del Estado al que corresponde la autorización del referéndum, el silencio del art. 152.2 CE sobre el particular podría resolverse con la remisión del art. 92.3 CE a la ley orgánica del Estado llamada a regular las condiciones y el procedimiento de las modalidades de referéndum previstas en la Constitución, de manera que, a la vista del art. 2.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, el órgano estatal competente sería el Gobierno de la Nación. Así las cosas, las Cortes Generales no podrían autorizar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria aprobada por ley orgánica. Sin embargo, tratándose de un referéndum preceptivo a cuya celebración, satisfechos los trámites procesales de la reforma, nunca podrían oponerse los criterios de oportunidad política que característicamente inspiran la acción del Gobierno, y confiándose además en este caso a las mismas Cortes Generales la autorización para que se celebre el último acto necesario para la perfección de su voluntad legislativa, no puede merecer censura, desde el punto de vista constitucional, que se salvaguarde la indemnidad del iter legislativo excluyendo la intervención, siquiera formal y debida, del Gobierno del Estado. Se excepciona así, ciertamente, la previsión de la Ley Orgánica 2/1980, pero sólo en línea con la excepción que la propia Ley Orgánica, y la Constitución misma, prevén para determinados supuestos en los que también se reserva al Congreso de los Diputados la autorización de determinados referenda, siendo así que en el presente caso la reserva se hace extensiva a las dos Cámaras de las Cortes Generales.

CENTÉSIMO CUADRAGESIMO-SEXTO.- Resta determinar si los referenda previstos en los arts. 222 y 223 EAC pueden ser convocados por la Generalitat o deben serlo por el Rey. A favor de lo segundo invocan los recurrentes el art. 62 c) CE, por el que corresponde al Rey “convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución”. Ciertamente, el referéndum de reforma estatutaria se comprende en esa categoría, por lo que la convocatoria regia sería una condición necesaria para la celebración de la consulta. Ello no obstante, en relación con las funciones atribuidas al Jefe del Estado en el art. 62 CE hemos dicho tempranamente que “el Monarca no interviene dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas en actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: Así ... no sanciona las Leyes de las Comunidades. Tampoco nombra a los miembros de sus Consejos de Gobierno ni expide los decretos de éstos,

ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas legislativas, ni propone a éstas el candidato a Presidente de sus Consejos ejecutivos” (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 5), funciones todas ellas, en fin, que, atendida la literalidad de los diferentes apartados del art. 62 CE, pudieran parecer incluidas entre los cometidos del Rey. Hemos entendido, por el contrario, que las previsiones constitucionales referidas al Rey en sus relaciones con los órganos del Estado -típicamente, las relacionadas en el art. 62 CE- son extensibles a los órganos autonómicos “en el caso de que expresamente se atribuya al Rey un acto relativo a las Comunidades Autónomas” (STC 5/1987, FJ 5), como es el supuesto del nombramiento de sus Presidentes (art. 152.1 CE).

El referéndum de reforma estatutaria no es objeto en la Constitución, por lo que hace a su convocatoria, de una atribución expresa al Jefe del Estado, a quien cumple “convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución” en virtud de un precepto constitucional en el que sólo se contemplan actos referidos a órganos y funciones del Estado propiamente dicho. No puede haber infracción del art. 62 c) CE por parte de un precepto que, como el art. 223.1 i) EAC, se refiere estrictamente a un referéndum por el que se recaba el pronunciamiento de un órgano de la Comunidad Autónoma -su cuerpo electoral- acerca del contenido de una norma que, en su caso, adquirirá plena validez al integrarse en el Ordenamiento -formalizada como ley del Estado- tras la sanción y promulgación regias que anteceden a su publicación oficial, haciéndose entonces “visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo” (STC 5/1987, FJ 5).

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.- Sin perjuicio de lo anterior, descartada la infracción del art. 62 c) CE no se resuelven todas las dudas de constitucionalidad que puede suscitar el precepto estatutario examinado, pues el art. 92.3 CE reserva a una ley orgánica la regulación de “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución”, y desde luego el de reforma de un Estatuto de Autonomía es una de tales modalidades de consulta popular referendaria. Siendo el caso que dicha ley orgánica es hoy la 2/1980, de 18 de enero, en virtud de cuyo art. 2.3 corresponde al Rey “convocar a referéndum” en todo caso, cabría concluir que, mediatamente, la inobservancia por el Estatuto de esa previsión legal supone la infracción de aquel precepto de la Constitución.

Sería ésta, sin embargo, una conclusión que se impone descartar por razones de pura sistemática institucional. No se trata tanto de apelar aquí al dato cierto de que antes como después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1980 ha habido Estatutos de Autonomía que contemplaban la convocatoria de referenda sobre la reforma estatutaria por la propia Comunidad Autónoma (el propio Estatuto catalán de 1979 y el gallego de 1981), con cuanto ello pudiera significar en orden a una excepción pacíficamente consentida y, por tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada -y muy relativa, por suponer la disconformidad con una norma legal a la que la Constitución se remite y no una infracción directa e inequívoca de un precepto constitucional sustantivo-. Más bien importa el dato de que el referéndum de reforma estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados de acuerdo con el procedimiento del art. 151 CE, en tanto que los restantes Estatutos de Autonomía, sin contar con esa imposición, pueden arbitrar, ex art. 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto), procedimientos de reforma que contemplen ese mismo referéndum de ratificación de la reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien referenda insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión; por ejemplo, antes de la remisión a las Cortes Generales del texto acordado en la Asamblea autonómica. Se trataría entonces de una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum. Entre ellas, por lo que aquí importa, la convocatoria formal por el Jefe del Estado -menos justificada cuando el texto sometido a consulta puede ser el aprobado por la Asamblea Autonómica-.

Siendo así como son -o pueden ser- las cosas tras la emanación de Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 CE en los que se prevén referenda convocados por la propia Comunidad Autónoma, no tendría entonces mayor sentido que sólo para los elaborados por la del art. 151 CE se exigiera la convocatoria regia, cuando la intervención del Rey en tanto que órgano que reduce a unidad la pluralidad de los órganos del Estado (incluidas las Comunidades Autónomas) está siempre asegurada con la preceptiva sanción y promulgación regias de cualesquiera leyes orgánicas de reforma estatutaria.

Por lo demás, hay que señalar que el Presidente de cada una de las Comunidades Autónomas (que es nombrado por el Rey, art. 152.1 CE) es, por declaración constitucional (en el mismo art. 152.1 CE), el representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma y que en el acto de convocatoria del referéndum de reforma estatutaria que ahora examinamos actúa en calidad de tal, dado que dicho acto, a diferencia del de iniciativa de la reforma, no es de naturaleza exclusivamente autonómica, sino de naturaleza estatal, al insertarse en la fase última o definitiva de adopción de una norma del Estado cuyo texto ya ha recibido la aprobación de las Cortes Generales (art. 222.1 d) EAC, como así también sucede en el art. 223.1 i) EAC). Por ello, al convocar, lo hace, no en representación de la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE), sino en representación del Estado (en su otra cualidad institucional, según el mismo art. 152.1 CE), lo que significa, más específicamente aún, en nombre del órgano estatal, el Rey, que tiene atribuida de modo general (art. 62 c) CE) dicha función. De ahí que el art. 62 c) CE no suponga obstáculo para que el Presidente de la Comunidad Autónoma convoque el referéndum de reforma estatutaria. Como tampoco hay obstáculo constitucional para que, estándole también atribuida al Rey la función general de promulgar las leyes (art. 62 a) CE), las autonómicas las promulgue el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma en nombre del Rey. De ese modo han de ser entendidos los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que ahora estamos examinando.

En consecuencia, en razón a lo expuesto, ha de concluirse que la dicción del art. 62.c) CE no se opone a que los referenda de reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado, sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma siempre en nombre del Rey.

Interpretados en esos términos, los arts. 222.1 d) y 223.1 i) EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia,

Declarar que

PRIMERO.- Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”.

SEGUNDO.- Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión “y preferente” del apartado 1 del art. 6 EDL 2006/97942 ; el apartado 4 del art. 76 EDL 2006/97942 ; el inciso “con carácter exclusivo” del apartado 1 del art. 78 EDL 2006/97942 ; el art. 97 EDL 2006/97942 ; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98 EDL 2006/97942; los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” de los apartados 5 y 6 del art. 95 EDL 2006/97942; el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99 EDL 2006/97942 ; el apartado 1 del art. 100 EDL 2006/97942 ; el inciso “o al Consejo de Justicia de Cataluña” del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101 EDL 2006/97942; el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto” del art. 111 EDL 2006/97942 ; el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan” del apartado 2 del art. 120 EDL 2006/97942 ; el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos fijados en” del apartado 2 del art. 126 EDL 2006/97942 ; el inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” del apartado 3 del art. 206 EDL 2006/97942 ; y el inciso “puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e” del apartado 2 del art. 218 EDL 2006/97942 .

TERCERO.- No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (FJ 10) EDL 2006/97942 ; el apartado 2 del art. 6 (FJ 14 b)) EDL 2006/97942 ; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12) EDL 2006/97942 ; el apartado 5 del art. 33 (FJ 21) EDL 2006/97942 ; el art. 34 (FJ 22) EDL 2006/97942 ; el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (FJ 24) EDL 2006/97942 ; el apartado 5 del art. 50 (FJ 23) EDL 2006/97942 ; el art. 90 (FJ 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (FJ 41) EDL 2006/97942; el apartado 2 del art. 95 (FJ 44) EDL 2006/97942 ; el art. 110 (FJ 59) EDL 2006/97942 ; el art. 112 (FJ 61) EDL 2006/97942 ; el art. 122 (FJ 69) EDL 2006/97942 ; el apartado 3 del art. 127 (FJ 73) EDL 2006/97942 ; el art. 129 (FJ 76) EDL 2006/97942 ; el art. 138 (FJ 83) EDL 2006/97942 ; el apartado 3 del art. 174 (FJ 111) EDL 2006/97942 ; el art. 180 (FJ 113) EDL 2006/97942 ; el apartado 1 del art.183 (FJ 115) EDL 2006/97942 ; el apartado 5 del art. 206 (FJ 134) EDL 2006/97942 ; los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 135) EDL 2006/97942; el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (FJ 147) EDL 2006/97942; el apartado 1 de la disposición adicional tercera (FJ 138) EDL 2006/97942 ; y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 137) EDL 2006/97942.

CUARTO.- Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez. María Emilia Casas Baamonde, Presidenta.- Guillermo Jiménez Sánchez.- Vicente Conde Martín de Hijas.- Javier Delgado Barrio.- Elisa Pérez Vera.- Eugeni Gay Montalvo.- Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.- Ramón Rodríguez Arribas.- Pascual Sala Sánchez.- Manuel Aragón Reyes, Magistrados.

VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 28 de junio de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

En ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC formulo mi Voto particular discrepante de la Sentencia de Pleno, expresando de partida mi respeto personal hacia mis compañeros Magistrados, cuyo voto ha constituido el soporte fundamentador de aquélla.

PRIMERO.- Creo que no se comprendería la actitud personal que este Voto trata de reflejar sin una previa explicación de cómo entiendo el cometido del Tribunal Constitucional, y en relación con él mi propia función como Magistrado del mismo.

Siempre he creído que el Tribunal Constitucional es estrictamente un Tribunal de Derecho, y en tal sentido me ha producido siempre un especial rechazo intelectual la tesis de los que aceptan desde instancias doctrinales ajenas al Tribunal, paladina o vergonzantemente, su caracterización como institución jurídico-política. Mi fe en la efectividad de la Constitución como norma me lleva directamente a la convicción de que la garantía última de tal efectividad tiene su clave precisamente en el Tribunal Constitucional, siempre que éste se conciba como un auténtico Tribunal; esto es, como Tribunal de Derecho. Y para serlo, creo que es elemento constitutivo de su esencia institucional el de estar “sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica” (art. 1 de la LOTC); pero, por supuesto, sometido a ellas.

Ese rasgo de esencial sumisión del Tribunal Constitucional a la Constitución y a la LOTC no se atenúa por la caracterización de aquél como “intérprete supremo de la Constitución” (art. 1 LOTC), que, a mi juicio, en modo alguno atribuye al Tribunal un espacio de

disponibilidad de la norma sometida a su enjuiciamiento, que llegue al punto de permitirle reconfigurarla, sino que simplemente marca la jerarquía de sus juicios respecto del resto de los demás posibles intérpretes de la Constitución; pero en todo caso sin introducir en su relación de sumisión a la Constitución ningún factor de laxitud.

Esta concepción del Tribunal Constitucional como de Tribunal estrictamente de Derecho no supone una ingenua ignorancia del contorno político de su actuación.

Es indiscutible que toda ley es el precipitado de una determinada opción política, y que en la misma medida la eventual declaración de inconstitucionalidad de una ley es susceptible de generar consecuencias políticas de entidad diversa según los casos. Pero los planos de lo político y de lo jurídico creo que son perfectamente diferenciables para el Tribunal.

La prudencia para no inmiscuirse como árbitro de opciones políticas, y la limitación institucional de su cometido en exclusiva al enjuiciamiento jurídico-constitucional de las normas, debe ir unida a la conciencia del alto papel que el Tribunal tiene constitucionalmente atribuido de garante de la efectividad de la Constitución como norma, de la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC), que es tanto como decir del Estado de Derecho, sabiéndose supraordenado en su función jurisdiccional a todos los poderes del Estado, en cuyo papel no deben tener cabida ni la arrogancia institucional ni la pusilanimidad.

Ese cometido estrictamente jurídico no se debe alterar, entiendo, por el hecho de que el objeto del recurso de inconstitucionalidad lo sea un Estatuto de Autonomía, pues, pese a la indudable singularidad de tal tipo de norma (en cuanto “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” -art. 147.1 CE-, lo que en modo alguno equivale a una especie de Constitución de cada una de ellas, cualesquiera que sean los respetables sentimientos políticos depositados en los mismos), también a ellos se extiende la jurisdicción el Tribunal (arts. 161.1 a) CE, 10.1 b) y 27.1 y 2 a) LOTC) en cuanto normas infraconstitucionales que son, susceptibles por tanto de un enjuiciamiento jurídico de conformidad o disconformidad (art. 27.1 LOTC) con la Constitución, respecto de los que el Tribunal Constitucional, cuando sea llamado a ello por los legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad (arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC), también debe garantizar “la primacía de la Constitución” (art. 27.1 LOTC), que lo es de todo el Estado en su unidad y de cada uno de los entes territoriales en que se organiza, entre ellos las Comunidades Autónomas, (art. 137 CE).

No veo razón para que el especial compromiso del Tribunal de garantizar la primacía de la Constitución deba admitir atenuación de ningún género respecto a los Estatutos de Autonomía, (ni siquiera de los elaborados por el cauce del art. 151.2 CE), que (explícita o implícitamente) pretenda sustentarse en la singular significación política de la opción democrática que los mismos reflejan, como ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), pues también el ejercicio de ese derecho está sometido a los límites jurídicos de la Constitución, que este Tribunal está llamado a controlar.

Mi concepción rigurosamente jurídica de la función del Tribunal no creo que pueda tacharse de impeditiva o retardataria de la normal evolución constitucional, necesaria para acomodar la Constitución a las exigencias de los cambios sociales y políticos, pues para ello la propia Constitución regula los cauces y titulares de las iniciativas de reforma, cuyo papel el Tribunal no puede interferir. Es más, si a pretexto de una concepción evolutiva de las categorías constitucionales el Tribunal eludiese la declaración de inconstitucionalidad de normas contrarias a la Constitución, expresivas de opciones políticas que no tienen cabida en ella, dándoles interpretaciones que alteren su sentido, pienso que pudiera generarse el riesgo de una interferencia indeseable del Tribunal en la dinámica política, que tal vez, a partir de una clarificadora declaración de inconstitucionalidad, posibilitaría que esas opciones, si tuviesen suficiente sustento democrático, se recondujesen en términos de impecable lealtad constitucional a planteamientos diáfanos de correcta reforma constitucional y no a intentos espurios de reforma encubierta.

SEGUNDO.- En línea con la concepción que he dejado expuesta se sitúa mi propia visión del alcance posible de la técnica de las interpretaciones conformes, que en la Sentencia de la que discrepo se usa, a mi juicio, en términos desmedidos.

Dicha técnica, que parte de un respetable principio de conservación de la Ley, en modo alguno puede justificar una autoatribuida facultad del Tribunal Constitucional de reconfigurar la Ley que juzga, recreándola; lo que, en mi criterio, implica invadir el espacio lógico de la potestad legislativa, atribuida por la Constitución a las Cortes Generales como representantes del pueblo español (art. 66 CE).

Por amplio que sea el campo de ejercicio de la función jurisdiccional, atribuida por la LOTC al Tribunal Constitucional, al conferírle (art. 1 LOTC) la condición de “intérprete supremo de la Constitución”, no creo que pueda llegar al extremo de convertir lo que debe ser función jurisdiccional, (como tal sometida a la Constitución, por singular que sea la jurisdicción constitucional), en función de creación de la norma enjuiciada, o de recreación de la misma, que tanto da.

El uso de la técnica de la interpretación conforme, en cuanto instrumento de la conservación de la Ley al servicio de un principio democrático, a mi juicio, no puede desembocar, (so pena de lesionar ese mismo principio democrático, que debe estar en su base), en el efecto de que la Ley interpretada por el Tribunal con esa técnica pierda su propia identidad, de modo que tras su enjuiciamiento pueda llegar a ser una Ley distinta.

Salvar la constitucionalidad de una Ley recurrida, negando lo que la misma dice, sobre la base de hacerla decir lo que no dice, más que un error, supone, a mi juicio, simultáneamente un modo de abdicación de la estricta función jurisdiccional y de ejercicio de una potestad constitucional que al Tribunal no le corresponde.

Por ello este Tribunal, en su doctrina más tradicional, ha sido especialmente riguroso al fijar los límites de la técnica de la interpretación conforme. Y así, ha establecido como límite el del respeto del tenor literal de los preceptos enjuiciados (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 238/2007, de 12 de julio, FJ 2), que impide ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), pues no es admisible una reconstrucción del mandato normativo (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), manipulando los enunciados legales, lo que supondría una usurpación por este Tribunal de funciones que corresponden al legislador (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de

mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6; 183/2005, de 26 de mayo, FJ 5 y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7).

No se me oculta que toda la jurisprudencia aludida se ha pronunciado en recursos que no tenían por objeto la impugnación de Estatutos de Autonomía; pero no creo que la especial singularidad de éstos justifique una distensión en el respeto de los límites que en dicha jurisprudencia se proclaman.

El principio de conservación de la Ley, al que sirve la técnica de la interpretación conforme, no creo que tenga que experimentar una modulación intensificadora que pueda implicar un recorte de la potestad, constitucionalmente conferida al Tribunal, de enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución (art. 27.1 LOTC) de los Estatutos de Autonomía sometidos a su control.

Por muy alta que sea la función constitucional de los Estatutos de Autonomía como “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE), no puede olvidarse que debe serlo “dentro de los términos de la presente Constitución” (art. 147.1 CE). Por ello, en la tesitura de elaborar el juicio de conformidad o disconformidad a la Constitución de los preceptos de Estatutos de Autonomía objeto de recursos de inconstitucionalidad, la función enjuiciadora del Tribunal no veo que deba experimentar ningún cambio significativo, ni que el margen de la interpretación conforme deba ser mayor.

Es más, si teóricamente pudiese suscitarse la duda de que el exceso en la técnica de la interpretación conforme pudiera suponer una arrogación por el Tribunal de una potestad de creación de la Ley que no le corresponde, a mi juicio, la prudencia en el ejercicio de la propia función por parte del Tribunal para evitar ese reproche, aconsejaría, precisamente por estricto respeto a la función constitucional que a los Estatutos de Autonomía corresponde (art. 147.1 CE), en vez de la ampliación del ámbito admisible de utilización de tal técnica, su ejercicio más restringido. Si no cabe en general la recreación de la Ley por el Tribunal Constitucional, menos creo que pueda caber tal recreación cuando de un Estatuto de Autonomía se trata.

Por otra parte, la técnica de la interpretación conforme, en cuanto alternativa a la pura declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad, no puede caer en el riesgo de la inseguridad jurídica, con lesión en tal caso del art. 9.3 CE, lo que pudiera acaecer si la interpretación de la Ley, en su caso proclamada, adoleciera de falta de claridad y precisión, dejando márgenes abiertos para una eventual interpretación de la interpretación.

Finalmente, en el uso aconsejable de la técnica de la interpretación conforme de la Ley, no puede perderse de vista que la Ley tiene por destinatario a la ciudadanía, y que por ello su interpretación debe poder ser inteligible por sus destinatarios.

Una interpretación de la Ley que pudiera resultar esotérica para un ciudadano culto, aunque no jurista, y que pretendiera justificarse en claves inasequibles a ese teórico ciudadano, no creo que pueda servir ni a la potenciación de la auctoritas del Tribunal, ni a la de la confianza de los ciudadanos en su Constitución.

TERCERO.- Las razones de mi distanciamiento de la Sentencia, en una síntesis globalizada de las mismas, tienen que ver principalmente con lo que estimo como:

a) El carácter contradictorio e incoherente de su discurso, que en múltiples ocasiones parte de presupuestos argumentales que puedo compartir sin reservas; pero que conducen, no obstante, a lo que, a mi juicio, son consecuencias incompatibles con esos presupuestos.

b) El uso inadecuado de la técnica de la interpretación conforme, que, a mi juicio, incurre en los excesos a que me refería en el apartado 2 de este Voto, lo que genera el riesgo de que a nuestra Sentencia pueda hacerse el reproche de que rehace el Estatuto enjuiciado en puntos nucleares del mismo, transformándolo en otro, para salvar su constitucionalidad.

c) El dispar resultado a que conduce el uso de la interpretación conforme, que en unos casos se lleva al fallo y en otros no, sin razón, para mí, apreciable.

En realidad el número de las interpretaciones conformes establecidas a lo largo de la Sentencia excede con mucho de las recogidas en el fallo: unas veces partiendo de interpretaciones que el Tribunal da por sentadas en el enjuiciamiento de preceptos discutidos, que no son propiamente las únicas posibles, ni las más claras; y en otras afirmando explícitamente que la interpretación que se proclama debe ser la procedente, y que así entendido el precepto, o con expresión similar, debe desestimarse el recurso, lo que constituye de por sí una típica formulación de una interpretación conforme. Esto último ocurre en los FFJJ 8, 9, 13, 21, 114 y 143, respectivamente, en relación con el enjuiciamiento del pasaje del preámbulo referido al “derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”, y con el de los arts. 2.4, 3.1, 33.3 y 4, 102.1 y 122.1 b), así como en el FJ 64 respecto de la locución “en todo caso”, incluida en los arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2, y a los que el propio FJ 64 alude. Ello implica que en realidad todos esos preceptos han sido objeto de interpretación conforme, que no comprendo porqué no se ha llevado al fallo.

d) La concepción, explícita o subyacente, acerca del contenido posible de los Estatutos de Autonomía en sentido, para mí, inaceptablemente expansivo, e incompatible con mi propia visión más restrictiva del mismo, (que tengo expresada en mi Voto particular a la STC 247/2007, de 12 de diciembre -“Boletín Oficial del Estado” núm. 13, de 15 de enero de 2008-, al que desde aquí me remito), en función de la cual rechazo que un Estatuto de Autonomía pueda incluir declaraciones de derechos y deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma sin más consideración que la de tales, (no así de los ligados a la regulación de órganos o instituciones de la Comunidad), ni contener en ninguna medida regulaciones afectantes a órganos o instituciones del Estado, o a participaciones en ellos, ni a competencias exclusivas del Estado. Tal discrepancia es de singular proyección sobre las respuestas dadas a las impugnaciones de múltiples preceptos de los títulos I, II, III, IV y V del Estatuto.

e) Mi distinta visión, tanto del hecho de que el Estatuto invada áreas constitucionalmente reservadas a otras leyes orgánicas, como de las consecuencias de esa invasión, lo que tiene especial proyección respecto de las reservas constitucionales a la LOPJ, LOFCA y Ley Orgánica de las distintas modalidades de referéndum.

f) Mi propia distinta apreciación del contenido material de ciertos preceptos en su relación directa con la Constitución.

En varias ocasiones, según se verá después, en mi juicio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad se suman consideraciones formales y materiales relacionadas con los reproches genéricos que se acaban de enunciar.

En todo caso me interesa dejar claro en relación con ulteriores razonamientos referibles a las observaciones que he dejado expuestas en el apartado b) anterior, que en la medida en que las interpretaciones conformes, a que individualizadamente me referiré más adelante, suponen en realidad interpretaciones de las que en la doctrina se califican como interpretaciones conformes de rechazo (esto es, el rechazo de otras interpretaciones de los preceptos impugnados que no sean la proclamada en la Sentencia), mi Voto en absoluto puede ser entendido como cuestionamiento de lo que en la interpretación proclamada puedo calificar como su área de rechazo, que, por el contrario, mi Voto vendrá a reforzar. Mi discrepancia en estos casos tiene que ver con el hecho de que la norma, aunque con otra interpretación distinta de la que, a mi juicio, le es propia, pueda continuar en el ordenamiento jurídico, en vez de ser expulsada de él mediante su declaración de inconstitucionalidad. Una solución tal, a mi juicio, abre un espacio preocupante de inseguridad jurídica, de apertura a la interpretación de la interpretación.

CUARTO.- Abordando ya en concreto las argumentaciones de la Sentencia con las que se enjuician los diversos contenidos del Estatuto recurridos, y siguiendo su propio orden sistemático, me refiero a los relativos al preámbulo y título preliminar, a los que se dedican los FFJJ 7 a 15 inclusive.

En mi personal apreciación considero que la lectura del Estatuto impugnado, en el marco de la argumentación utilizada para impugnarlo, permite constatar que existe un contenido perfectamente discernible de problematicidad, de carácter esencial, centrado en la consideración jurídico-constitucional de Cataluña como nación, contenido global integrado por distintos elementos que guardan entre sí una perfecta armonía de sentido, que se localizan fundamentalmente, aunque no sólo, en el preámbulo y en el título preliminar, y que se proyectan luego en múltiples preceptos de títulos ulteriores, cuyo prístino significado guarda una indudable conexión sistemática con ese núcleo inicial.

La singular transcendencia constitucional que supone como fenómeno jurídico el que una norma infraconstitucional (tal es un Estatuto de Autonomía; otra cosa sería una posible reforma constitucional respetuosa con las exigencias de la Constitución a tal respecto), pueda establecer los elementos normativos de sustento de una tal configuración jurídica; esto es, de la posibilidad de creación en España, o reconocimiento en el actual marco de la Constitución, de una nación distinta de la española, única e indivisible, y fundamento de la Constitución (art. 2 CE), exige, a mi juicio, afrontar de partida dicho fenómeno en su globalidad, para dar una respuesta inequívoca, coherente con el mismo.

Esa concepción de globalidad y su congrua respuesta, como primer paso en el discurso, debe ir seguida de inmediato del análisis de si los diferentes preceptos cuestionados tienen en sí mismos entidad para, integrados en el conjunto global citado, sustentar la configuración jurídica de Cataluña como nación. Y caso de que pudiera ser así, emitir con inequívoca precisión el correspondiente fallo de constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichos preceptos.

QUINTO.- Cuando en el preámbulo de una norma de la significación que constitucionalmente se atribuye a un Estatuto de Autonomía (como se hace en el recurrido en los pasajes impugnados) se proclama que el autogobierno de Cataluña, además de en la Constitución, se fundamenta “en los derechos históricos del pueblo catalán”; se afirma que el Parlamento de Cataluña “ha definido... a Cataluña como nación”; y se enfatiza “el derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”; y cuando luego ya en su parte preceptiva se dispone (art. 2.4) que “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”; se define (art. 3) un marco político de “las relaciones de la Generalitat con el Estado” (art. 3.1), que entre otros, se rigen por los principios de que la Generalitat es Estado y por el de bilateralidad (art. 3.2); se establece (art. 5) que “el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán”, a parte de otros elementos; se atribuye a la lengua catalana (art. 6), no ya la caracterización de lengua propia de Cataluña, sino la condición en singular de la lengua de uso preferente en los ámbitos públicos que se indican, y respecto de la que se impone además para todos los ciudadanos de Cataluña el deber de conocerla; y se califican como nacionales los símbolos propios de la Comunidad Autónoma (art. 8.1), me parece que sería cerrar los ojos a la realidad no advertir que, en efecto, se está configurando el fenómeno global referido.

Por mi parte así lo entiendo, y echo de menos en la Sentencia una respuesta más directamente ajustada a esa percepción, en la que sin equívoco alguno se afirme, (como yo aquí lo hago) que la concepción jurídica de Cataluña como nación es directamente contraria al art. 2 CE (cuya primacía este Tribunal debe garantizar -art. 27.1 LOTC-); ello sin perjuicio de que, en la medida en que pudiera corresponder a un sentimiento social suficientemente compartido, y representar una opción política indiscutiblemente respetable, pueda, en su caso, pretender, como cauce de realización, el de la iniciativa de reforma de la Constitución, prevista en el art. 166 de ésta.

Creo que la Sentencia no responde al problema que he referido con la precisión aconsejable. Y ello, tanto por la misma sistematización del tratamiento del análisis del preámbulo, en la que se demora, en mi criterio, inconvenientemente el juicio sobre el mismo, con lo que se devalúa su transcendencia, como en el uso forzado de la técnica de la interpretación conforme, y sus resultados, en el juicio sobre los distintos preceptos recurridos del título preliminar.

SEXTO.- Si se proclama, como se hace en la Sentencia (FJ 7), (lo que plenamente comparto), el valor jurídico de los preámbulos como pauta de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo preceptivo de las leyes, me parece que el orden lógico aconsejable es que el análisis de la clave de interpretación preceda al de las norma sobre las que esa clave pueda proyectarse. Por ello no puedo compartir el orden de análisis establecido en el FJ 7 de la Sentencia, párrafo final, y seguido en los ulteriores.

En el juicio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto (cuando sobre el particular puede suscitarse una duda), creo que el paso inicial indispensable, de carácter meramente lógico-jurídico que no todavía de ponderación constitucional de su validez, debe consistir en determinar su sentido normativo. Y es ahí, en esa operación puramente lógica de la interpretación, donde creo que puede, y debe, operar como clave de interpretación el preámbulo del texto legal en el que el precepto se inserta. Por ello estimo que el

análisis de la conformidad a la Constitución de la clave hermenéutica a utilizar debe preceder al uso de dicha clave; pues en el caso de que la misma se considere contraria a la Constitución, el sentido normativo del precepto que pudiera establecerse en función de dicha clave resultaría ya de partida descalificado y excluido.

Posponer el juicio sobre la clave de interpretación al del precepto respecto del que, en su caso, pudiera proyectarse, supone, a mi juicio, no sólo invertir el orden lógico aconsejable, sino realizar una operación intelectual rigurosamente inútil.

Si la fijación del sentido del precepto y el enjuiciamiento de su validez constitucional se han llevado a cabo directamente sin la utilización de la clave hermenéutica que puede suponer el preámbulo, carece ya de justificación lógica que una clave de interpretación, que en realidad no se ha utilizado, sea sometida a análisis o a decisión jurídicos.

Por ello me resulta relativamente equívoco por insuficiente afirmar que unos pasajes del preámbulo puedan carecer de eficacia interpretativa, si no se ha dicho antes de modo terminante que tales pasajes son contrarios a la Constitución. Precisamente porque los pasajes en cuestión son contrarios a la Constitución es por lo que carecen de eficacia jurídica interpretativa. Tal carencia no es adecuado deducirla, saltando sobre esos pasajes, de la interpretación de unos concretos preceptos, y como consecuencia de ella, sino que, a mi juicio, según acabo de sostener, debe ser razonada mediante el examen directo (y anticipado a los preceptos) de los pasajes preambulares cuestionados.

En definitiva creo que en este caso (y más dado el alto voltaje conceptual de los pasajes cuestionados del Estatuto recurrido) la Sentencia debiera haber analizado el preámbulo antes de los preceptos recurridos, para decidir si dichos pasajes, el mensaje que en ellos se enuncia, tiene o no cabida en la Constitución.

SÉPTIMO.- Procediendo por mi parte con esa pauta sistemática, considero que, cuando en el primero de los pasajes aludidos se dice que “el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquéllos, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat”, se está afirmando una doble idea. Por una parte, la atribución a “los derechos del pueblo catalán” de una función fundadora del autogobierno de Cataluña, de similar entidad (eso supone, a mi juicio, el uso de la locución “así como”) a la de la Constitución, de modo que al autogobierno de Cataluña se le asigna un fundamento dual, uno de ellos ajeno a la Constitución (“los derechos del pueblo catalán”) y otro la Constitución. Y por otra, además se está haciendo referencia a un ente político unitario (“pueblo catalán”) con aptitud como tal para ser titular de unos derechos cuyo origen es ajeno a la Constitución.

Tanto la una como la otra idea contenidas en el párrafo las considero contrarias a la Constitución, según la cual, a mi juicio, es ésta el único fundamento jurídico de todos los poderes del Estado y de las unidades infraestatales (aunque en cuanto a éstas pueda afirmarse además, derivativamente, como fundamento de los poderes de los entes autonómicos el Estatuto de Autonomía), que, como partes de un todo, se integran en la superior unidad de España (arts. 1 y 2 CE), en la que el titular único de la soberanía es el pueblo español (art. 1.2 CE), al que, en estrictos términos jurídicos, no puede contraponerse ningún otro pueblo como sujeto unitario titular de derechos de significación fundadora de un autogobierno.

El segundo de los pasajes recurridos (“El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”) incluye varias ideas de diversa significación. De ellas, la afirmación de que el Parlamento, al proceder como lo hizo, recogía el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, implica un dato de pura constatación sociológica, en cuya exactitud o inexactitud no es posible entrar, bastando con aceptar, respetándolo, que así lo entendió el Parlamento como representante de los ciudadanos de Cataluña.

Lo fundamental del párrafo empero consiste en las afirmaciones de que el Parlamento de Cataluña ha definido a Cataluña como nación, y la de que la Constitución, en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.

En cuanto a la primera es indiscutible en cuanto constatación de un hecho histórico, y así lo acredita la lectura de los trabajos parlamentarios para la elaboración del Estatuto. Pero su realidad histórica no empece para la calificación de tal hecho como contrario a la Constitución, pues en el marco de ésta y de su artículo 2 (“indivisible unidad de la Nación española”) la definición referida resulta incompatible con ese precepto, y es directamente contraria a él.

En cuanto a la imputación al artículo 2 de la Constitución española de que “reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”, basta la lectura del precepto, en el que no se hace referencia alguna a Cataluña, (aunque no pueda negarse con un mínimo de realismo que implícitamente se la tuviera en consideración, y no sólo a ella), para comprobar que ese reconocimiento individualizado no existe.

En cualquier caso, si en el referido artículo 2 se utilizan como categorías conceptuales diferentes las de nación, nacionalidad y región (lo que no creo que pueda discutirse), no es, a mi juicio, aceptable imputar a dicho artículo que, al referirse a uno de los entes que en él se diferencian (“nacionalidad”), se le está reconociendo como realidad la que le corresponde a otro (“nación”). Nacional es el adjetivo calificativo correspondiente al sustantivo nación, y si jurídicamente se diferencian en el art. 2 CE, como entes distintos, los de nación (única) y nacionalidades (varias), no es posible, sin lesión de la lógica jurídica, aplicar ese adjetivo calificativo a una realidad sustantiva diferente de la nación, ni menos proclamar (como se hace en el preámbulo en el pasaje cuestionado) que es precisamente el artículo 2 de la Constitución el que realiza el reconocimiento de Cataluña como realidad nacional.

Creo por ello que la afirmación cuestionada, a parte de jurídicamente inexacta, es contraria al artículo 2 de la Constitución, en el que pretende centrar su asidero.

El último pasaje cuestionado (la referencia última del preámbulo al “ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”) resulta más impreciso en su significado que los anteriores.

La Sentencia, siguiendo la pauta sistemática marcada en el FJ 7 in fine, que ya he objetado, aborda su tratamiento, casi apodíctico, en el FJ 8 in fine, para decir en definitiva que el pasaje se refiere a un “derecho constitucional”, por tanto, y, en virtud de esa cualidad, inalienable, esto es, indisponible para los poderes constituidos.

Debo reconocer que es una salida inteligente de interpretación conforme, que, no obstante, no me resulta totalmente convincente.

Para llegar a esa conclusión el Fundamento Jurídico citado parte de lo dispuesto en el art. 1 del Estatuto, e interpreta, en definitiva, el pasaje preambular en función de ese artículo. Se invierte así, a mi juicio, inconvenientemente el orden de análisis según el criterio personal que ya he expuesto.

El pasaje que nos ocupa tiene como contexto inmediato los restantes pasajes del preámbulo analizados, y es en relación con ellos, y no con el art. 1 del Estatuto, como debe desentrañarse su alcance. Hay así bases lógicas apreciables para poder atribuir al pasaje el sentido que los recurrentes le atribuyen. Ahora bien, sólo si fuese inequívoco que cuando se alude al “derecho inalienable de Cataluña al autogobierno” se estuviese necesariamente refiriendo a los antes proclamados “derechos históricos del pueblo catalán” en cuanto fundamento del autogobierno de Cataluña junto con la Constitución, puesto que respecto de ese fundamento complementario de la Constitución me he pronunciado afirmando que contradice la Constitución, ese juicio descalificador debiera extenderlo al actual pasaje. No obstante, no puede entenderse que esa conexión, posible, sea rigurosamente necesaria. Y habida cuenta de que en ese mismo contexto inmediato también se afirma que “el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución”, no puede rechazarse la conexión del ejercicio del derecho al autogobierno de Cataluña con esa proclamada fundamentación del mismo en la Constitución; esto es, es posible, en términos estrictamente jurídicos, aceptar que el pasaje cuestionado puede tener el sentido que ahora se acaba de indicar, aunque se haya rechazado previamente, por contrario a la Constitución, el otro. Esa solución creo que es, en definitiva, la conclusión a la que llega la Sentencia, y que no tengo inconveniente en compartir en este punto. Todo ello en el bien entendido de que la inalienabilidad del derecho proclamado en la Constitución, no implica un imperativo para la Constitución, sino que es un efecto de la misma, supeditado a su propia vigencia.

OCTAVO.- No puedo compartir la interpretación del art. 2.4 que hace la Sentencia en el FJ 9, ni el juicio final sobre el mismo.

El precepto tiene, a mi modo de ver, dos contenidos perfectamente diferenciables, de los cuales sólo uno es el problemático, el alusivo a que “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”, no siéndolo sin embargo el otro, cuya constitucionalidad me parece incuestionable (“y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la Constitución”).

Frente a la tesis mayoritaria considero que en el plano lógico-jurídico de la interpretación, (previo para mí, como he dejado dicho antes, al de su valoración constitucional), son los párrafos del preámbulo que antes he analizado, y no el art. 1 del Estatuto (en que se apoya la argumentación de la Sentencia), la clave de la interpretación del precepto; y en función de dicha clave la referencia al pueblo de Cataluña, como fuente de los poderes de la Generalitat, cobra su sentido de los párrafos del preámbulo alusivos al pueblo catalán y a la definición de Cataluña como nación, que antes he considerado contrarios a la Constitución. Es más, este precepto lo considero como básico en esa rechazable configuración jurídica. Por ello, a mi juicio, el concreto contenido del art. 2.4, a que me estoy refiriendo, creo que es inconstitucional y nulo, y que la Sentencia, al no declararlo así, está devaluando el significado normativo del precepto, transformándolo en otro distinto para salvar su validez constitucional.

La Sentencia, con un razonamiento ciertamente hábil, acude al art. 1 del Estatuto para fijar el sentido del contenido problemático del 2.4. Pero tal modo de razonar no me resulta convincente, pues el contenido preceptivo del art. 1, susceptible de conexión sistemática con el art. 2.4 (“... ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto...”), tiene que ver con el contenido no problemático del art. 2.4 (el alusivo al ejercicio de los poderes de la Generalitat), mas no con el alusivo a la fuente de los poderes. Fuente o fundamento de los poderes y marco de ejercicio de los mismos son conceptos perfectamente diferenciables, que el razonamiento de la Sentencia, a mi juicio, confunde.

En todo caso, aun tratando de situarme en la propia lógica argumental de la Sentencia, me parece que con ella lo que se hace es una inequívoca interpretación conforme del precepto; y no comprendo la razón de que, siendo así, y dada la transcendencia jurídica que indudablemente es atribuible al precepto, no se lleve tal interpretación conforme al fallo.

NOVENO.- Desde mi expuesta afirmación de la necesidad de afrontar como fenómeno global el de la configuración de Cataluña como nación y su sustento en los preceptos concretamente impugnados no me resulta compartible (como ya he indicado antes a propósito del análisis del preámbulo) el que en la sistematización de la Sentencia el enjuiciamiento del art. 3.1 se posponga hasta el FJ 13. Con tal sistemática se difumina, a mi juicio, el significado del precepto en el conjunto global referido, que resulta sin embargo más claro, si se atiende al propio orden sistemático de los preceptos en el Estatuto.

Me parece que no es indiferente como dato normativo el que inmediatamente después de la definición de la Generalitat y de la determinación de la fuente de sus poderes, y bajo la rúbrica muy expresiva de “marco político”, se establezcan los principios rectores de las relaciones de la Generalitat con el Estado.

El hecho de la misma presencia en el texto estatutario de un precepto como el que nos ocupa (que, en una consideración ordinamental, se singulariza por no tener paralelo ni en los Estatutos de Autonomía anteriores al impugnado ni en los que le han seguido) es de por sí un factor digno de consideración a la hora de intentar comprender su misma utilidad normativa. No es aventurado pensar que, si un precepto tal se incluye en un texto estatutario, no es para decir lo que sin él debería en todo caso considerarse ínsito en el ordenamiento, sino para introducir un elemento de ordenación novedoso.

Desde esta óptica, que es la que personalmente considero aconsejable, la relación del precepto con los pasajes del preámbulo analizado, y con los arts. 2.4, 5, 6 y 8.1, permite constar la existencia de un conjunto global de elementos varios, objetivamente significativos en cuanto potenciales bases jurídicas de sustento de la configuración nacional de Cataluña. Y en ese conjunto normativo, (que creo que es el contexto adecuado a la hora de establecer el sentido del precepto, como paso previo para un ulterior juicio de

constitucionalidad), son detectables contenidos indudablemente problemáticos, que la Sentencia analiza con una sutileza argumental no exenta de un cierto carácter evasivo.

El significado jurídico atribuible a la rúbrica del precepto (“marco político”), no tanto como preceptivo; pero sí como clave interpretativa, y el mismo énfasis en la enunciación de “las relaciones de la Generalitat con el Estado” y de los principios en que se fundamentan, establece la base para apreciar, sin violencia interpretativa alguna, como sentido normativo del precepto, el de que se está aludiendo a las relaciones entre dos entes de similar entidad política (“marco político” como rúbrica del precepto, no se olvide), al menos en un plano cualitativo. El que ese sentido del precepto pueda no ser constitucional (que es la línea de razonamiento de la Sentencia), no es argumento válido para negar de partida el posible sentido normativo aludido, para eludir, atribuyéndole otro, un juicio más preciso o inequívoco sobre su constitucionalidad.

La enunciación como principio de que “la Generalitat es Estado” (descartada por carente de utilidad normativa la interpretación de que se trata de la pura afirmación de que la Generalitat es parte del Estado) sólo tiene sentido si es que se trata de afirmar una condición estatal de la Generalitat no reconducible a la del Estado español, aunque tal afirmación no se haga con paladina claridad sino con una equivocidad que no obstante no puede considerarse inadvertida. Dicho sentido se sitúa en línea contextual con los pasajes analizados del preámbulo y con los arts. 2.4 y 5 del título preliminar, y por tanto es merecedor de la misma calificación atribuible a esos otros preceptos; esto es, la declaración de inconstitucionalidad.

Y otro tanto, y por razones similares de interpretación contextual, puede decirse del principio de bilateralidad, cuya inclusión en el precepto entiendo que alude a un tipo de relación entre entes de similar entidad.

Ha de concluirse así en la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC.

En cualquier caso me resulta inexplicable que lo que en el texto de la Sentencia supone una inequívoca interpretación conforme, no haya llevado a la correspondiente traslación de la misma al Fallo, en coherencia con lo que se hace con otras, de mucho menor calado institucional.

DÉCIMO.- Por lo que hace al art. 5 creo que la argumentación de la Sentencia concerniente a él es una de las más ilustrativas de la técnica que he rechazado al principio de este Voto, consistente en el uso de la interpretación conforme, para rehacer un precepto, transformándolo en otro, y así, en su nueva reformulación, poder declarar su constitucionalidad.

Cuando el FJ 10 dice respecto al art. 5 que “sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta dispensa”, en realidad lo que se hace al enjuiciar la constitucionalidad del precepto es encubrir en el modo potencial lo que debería decirse en presente de indicativo. Lo que el precepto dice en sus literales términos (y más en el contexto sistemático de tan reiterada cita), es precisamente lo que la Sentencia niega, y precisamente porque eso es lo que dice, el precepto es inconstitucional y nulo.

La deriva argumental de la Sentencia hacia la disposición adicional primera de la Constitución, me parece inadecuada, pues la razón de la inconstitucionalidad radica, no en una hipotética pretensión de equiparación del régimen de los invocados derechos históricos de Cataluña al de los derechos históricos de los territorios forales, equiparación que, en su caso, fuera preciso negar, sino en que los derechos históricos de Cataluña (junto con “sus instituciones seculares y la tradición jurídica catalana”) se erigen en fundamento del autogobierno de Cataluña, reproduciendo en el precepto (y por tanto en una norma de indudable carácter dispositivo) lo que se decía en el preámbulo. En la sintaxis del precepto el adverbio “también” carece del referente gramatical que, en su caso, justificase su uso. Pero la incorrección gramatical no supone ausencia de sentido jurídico, que puede buscarse, sin ninguna violencia interpretativa, fuera del precepto, y encontrarse en el primero de los pasajes analizados antes en el apartado 7 de este Voto, cuya incompatibilidad con la Constitución razoné allí. Esa función jurídica de fundamento del autogobierno de Cataluña constituye el centro de gravedad del precepto, y resulta contraria a la Constitución, pues a partir de ella el fundamento de todos los poderes de las Comunidades Autónomas, integradas en la unidad del Estado, en modo alguno puede situarse (ni aun en un orden complementario) fuera de la Constitución misma en derechos o realidades precedentes a ella.

La inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 5 del Estatuto me parecen, frente a la opción interpretativa de la Sentencia, insalvables.

Y de nuevo aquí, situándome en la propia lógica de la Sentencia, me parece inexplicable que si en el párrafo final se vuelve sobre el pasaje del preámbulo alusivo a los derechos históricos, estableciendo para ellos la interpretación conforme adecuada, la misma no haya repercutido en el contenido del Fallo.

UNDÉCIMO.- Las mismas razones que expuse en el apartado 9 de este Voto para apartarme del orden sistemático seguido en la Sentencia para el análisis del art. 3.1, me valen ahora para hacer lo propio en el análisis del art. 6, que la Sentencia demora hasta el FJ 14, con lo que, a mi juicio, se diluye un dato valioso en la determinación del sentido del precepto, que creo poder deducir de la colocación sistemática del art. 6 en el título preliminar en inmediata continuidad con preceptos tan significativos como los que le preceden, y que junto con ellos, e iluminados todos con la luz que fluye de los pasajes del preámbulo de tan reiterada cita, componen el conjunto global problemático al que me referí en el apartado 4 de este Voto.

Es indudable que la lengua, a parte de su incuestionable valor como elemento entrañable de la propia identidad de una determinada comunidad de ciudadanos, y como tal merecedora de la protección establecida en el art. 3 de la Constitución, (en función de cuyo valor constituye sin duda uno de los elementos implícitamente considerados en el art. 2 CE de diferenciación entre nacionalidades y regiones), se utiliza en ocasiones como instrumento de construcción nacional, stricto sensu; esto es, como base para reivindicar la condición jurídica de nación para la Comunidad que la habla. Es precisamente en la línea de separación entre una y otra funciones

posibles de la lengua en donde, a mi juicio, debe situarse en este caso el centro de gravedad de las dificultades que suscita el art. 6 del Estatuto en su encuadramiento constitucional, si no se olvida el contexto antes referido de dicho artículo.

Comparto la interpretación que da la Sentencia (FJ 14 a)) del sentido normativo del concepto de lengua propia, así como las afirmaciones, para mí muy importantes, de que “la definición del catalán como la lengua propia de Cataluña no puede suponer un desequilibrio del régimen de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano”, y de que “toda lengua oficial es por tanto -también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española-, lengua de uso normal por y ante el poder público. También en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no puede tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales”. Por eso comparto plenamente la declaración de inconstitucionalidad del inciso “y preferente” del art. 6.1.

Mi distanciamiento de la Sentencia en este punto se contrae exclusivamente al hecho de que, incoherentemente a mi juicio, la declaración de inconstitucionalidad no se haya extendido al artículo determinado singular “la”, empleado dos veces en el mismo apartado 1 del art. 6, pues considero que el empleo de ese artículo tiene una virtualidad excluyente de otras lenguas en el papel que, por el significado gramatical de dicho artículo, se le asigna al catalán (“la lengua de uso normal y preferente...”; “la lengua normalmente utilizada...”). No es, evidentemente, lo mismo decir que “el catalán es lengua de uso normal”, y que es “lengua normalmente utilizada” (lo que me resultaría incontrovertible), que decir que es “la lengua...” etc.

El uso del artículo determinado sitúa fuera del ámbito de la normalidad el uso posible de otras lenguas. Y por eso la misma inconstitucionalidad atribuida en la Sentencia al inciso “y preferente” debe extenderse, a mi juicio, al artículo determinado “la”. Si no se hace así, puede producirse una situación de inseguridad jurídica, al erradicarse del ordenamiento jurídico un contenido normativo que, sin embargo, podría entenderse que se mantiene en él sobre la base de otros elementos verbales no excluidos (el artículo “la”). En otros términos, se deja imprudentemente abierto un margen para la interpretación de la interpretación.

Creo que para poder sostener, con la contundencia con que se hace en el FJ 14 a) in fine, que “el catalán ha de ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña”; y que “... hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”, (afirmaciones que plenamente comparto), es preciso asentar dichas afirmaciones en la eliminación, no sólo del inciso “y preferente”; sino del artículo determinado “la” en los dos incisos en que se usa.

En cuanto a la imposición del deber de conocimiento del catalán a los “ciudadanos de Cataluña”, mi distanciamiento de la Sentencia es total.

El enjuiciamiento de ese deber, contenido en el FJ 14 b), adolece, a mi parecer, una vez más, del rechazable uso de la técnica de negar el sentido jurídico del precepto, dándole uno diferente del que permiten sus términos literales, para así salvar su constitucionalidad en una interpretación conforme.

La Sentencia en el pasaje indicado hace un planteamiento inicial adecuado del problema, cuando, después de afirmar que “la imposición estatutaria del deber de conocimiento del catalán (art. 6.2) debe resolverse partiendo de la base de que ‘tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad...’”, se dice que “lo que importa es, sin embargo, si la inexistencia de un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas oficiales distintas del castellano supone la prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es esa una opción abierta al legislador estatuyente y por la que puede legítimamente optarse”. Pero creo que la argumentación de la Sentencia se pierde inmediatamente después en una digresión, para mí, inaceptable por distorsionadora, cuando se afirma que “el deber constitucional de conocimiento del castellano... es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra”.

Considero que la afirmación que queda transcrita es gravemente errónea. Para mí es distorsionador de partida decir que el deber constitucional de que se trata sea contrapunto de algo. El deber referido lo es, sin más, porque la Constitución lo dice. No veo razón para el uso de la idea de contrapunto de nada; y menos, que éste pueda serlo de una proclamada “facultad del poder público” de utilizar el castellano “como medio de comunicación normal con los ciudadanos”. Para el poder público el uso de la lengua oficial en la comunicación con los ciudadanos en modo alguno puede ser, a mi juicio, una facultad sino un deber.

La idea de correlación entre deber del ciudadano y el derecho o facultad del poder público ni es, para mí, aceptable, ni creo que tenga nada que ver con el correcto planteamiento del problema a que antes me referí.

La respuesta adecuada la encuentro, sin embargo, en la afirmación, enunciada más adelante (como se hace en otras ocasiones) en modo condicional, de que “el art. 6.2 sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del conocimiento del castellano”.

Como creo que el sentido del precepto es (presente de indicativo) el que se encubre en el modo condicional, la consecuencia para mí no puede ser otra que la de la inconstitucionalidad del deber.

Es oportuno volver aquí al planteamiento inicial de la Sentencia al respecto, transcrito antes, de si la inexistencia de un deber constitucional del conocimiento de las lenguas oficiales distintas del castellano supone una prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o es una opción abierta al legislador estatuyente.

Creo que ese es el planteamiento adecuado, y que como tal debiera haber sido seguido en la Sentencia de una respuesta inmediatamente congruente con él, lo que no se hace.

Para mí no se trata propiamente de una prohibición, sino más bien de la inidoneidad del Estatuto de Autonomía en cuanto fuente del Derecho, que no es una Constitución, para incluir deberes afectantes a una posición sustancial de las personas en cuanto ciudadanos. Y menos, cuando dichos deberes pueden suponer un trato diferencial entre ciudadanos de un mismo Estado por la sola razón de su residencia en un determinado territorio, contra lo dispuesto en el art. 139.1 CE.

Creo que sólo desde la radicalidad de las ideas de Nación y del Estado, y en relación con ellas de la de ciudadano del Estado, tiene explicación que en la norma suprema que los configura como tales puedan imponerse deberes básicos de los ciudadanos (extensibles en términos iguales a todos ellos) de la índole del referido al conocimiento de un idioma; pero, negándose esos elementos de partida (Nación y Estado, y condición de ciudadano diferenciada), y negando el carácter del Estatuto de Autonomía en cuanto Constitución de una Comunidad Autónoma, faltan las bases jurídicas para poder establecer un deber como el que examinamos. En otros términos, y respondiendo al planteamiento de la Sentencia al que doy respuesta: creo que la imposición del deber de conocimiento de un idioma no es una opción abierta al legislador estatuyente.

Negar que se trata de “un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña”, y afirmar, por contra, que se trata de “la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1”, me parece que es por completo inconciliable con el sentido del precepto, una sustitución del precepto por otro distinto.

DUODÉCIMO.- Acepto la interpretación que se propone (FJ 11) en la Sentencia respecto al sentido de la expresión “ciudadanos de Cataluña” en el art. 7.1 y en otros pasajes del Estatuto (arts. 6.2 y 11.2), no así, por el contrario, la que se da en el enjuiciamiento del art. 8.1, en el FJ 12.

Situado este último precepto en el contexto de tan continua cita, creo que, cuando para calificar los símbolos de Cataluña se utiliza el adjetivo “nacionales”, (innecesario por demás si no se quiere introducir con él un novum normativo), dicho adjetivo, correspondiente al sustantivo nación, no puede tener, a mi juicio, otro significado que ahondar en la idea subyacente a otros varios preceptos (arts. 2.4, 3.1, 5 y 6) de la configuración jurídica de Cataluña como nación, que, según se indica en el preámbulo como clave de esa idea, definió como tal el Parlamento de Cataluña.

Por todas las razones expuestas antes al tratar de los pasajes del preámbulo cuestionados y de los artículos precedentes considero que el uso del adjetivo “nacionales” para calificar a los símbolos de Cataluña es inconstitucional.

DECIMOTERCERO.- En el análisis de las impugnaciones referentes a diversos preceptos del título I (en el capítulo I, los arts. 15, 20 y 21.1 y 2; en el capítulo III, los arts. 33, 34, 35 y 36; en el capítulo IV, los arts. 37 y 38 y capítulo V, los arts. 41.5, 50.4 y 5 y 52), a las que la Sentencia dedica los FFJJ 16 a 29 inclusive, mi distanciamiento de la misma se basa fundamentalmente en mi distinta concepción respecto de la de aquélla en el tema referente a la extensión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, a lo que aludí en el apartado d) del núm. 3 de este Voto (con referencia en él a mi Voto particular a la STC 247/2007, de 12 de diciembre), mucho más restrictiva la mía, que la que se manifiesta en la Sentencia, y más en concreto en cuanto a la posible inclusión en ellos de declaraciones y regulaciones de deberes y derechos, en cuyo particular la Sentencia (FJ 16, párrafo final) alude a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 13 a 15.

Con tal base de partida me limito con carácter general a remitirme de nuevo a mi referido Voto, rechazando especialmente ahora el planteamiento de la Sentencia, tomado de la STC 247/2007, a mi juicio evasivo, de que los derechos estatutarios no son derechos subjetivos, sino mandatos a los poderes públicos, que operan técnicamente como pautas para el ejercicio de las competencias autonómicas, planteamiento que, si entonces, cuando se razonaba en ella en un plano teórico, casi de pura doctrina, me pareció insostenible, por razones que en mi referido Voto dejé indicadas, me lo parece con más claridad ahora referido al EAC, en que incluso se establece un cauce jurisdiccional para la protección de esos derechos.

Me parece que carece de rigor jurídico una tesis que, en lo esencial, se resume en la idea de que los que en el texto legal se establecen como derechos no lo son.

Parto, por el contrario, de que lo son, porque así se establece en el Estatuto, y se regula incluso un régimen de garantías de los mismos, que llega hasta una vertiente jurisdiccional.

Porque lo son, creo que, salvo los alusivos a la participación en el ámbito político y de la Administración (capítulo II) y los ligados con el régimen de la oficialidad de la lengua catalana (capítulo III), éstos sí incluibles en el contenido posible del Estatuto, en mi concepción del mismo los demás no tienen cabida en él, consideración que me basta para sostener, frente a los razonamientos alusivos a los arts. 15, 20 y 21.1 y 2 (FFJJ 18, 19 y 20), que la inclusión de tales artículos en el Estatuto, y por ello dichos artículos, son inconstitucionales y nulos.

DECIMOCUARTO.- De los fundamentos jurídicos de la Sentencia relativos a los “derechos y deberes lingüísticos”, mi distanciamiento se limita en exclusiva a lo atinente a los apartados 3, 4 y 5 del art. 33 (FJ 21) y 34 (FJ 22), sin perjuicio de que además me parezca oportuno hacer alguna observación complementaria respecto al fundamento jurídico alusivo al art. 35 (FJ 24).

a) Respecto de los apartados 3, 4 y 5 del art. 33 es mi concepción ya referida sobre el contenido posible de los Estatutos la que me lleva, en contra del criterio de la Sentencia, a pronunciarme por su inconstitucionalidad y nulidad, pues en dichos apartados, a mi juicio, el Estatuto se excede de su ámbito propio para invadir áreas correspondientes a la regulación de las instituciones del Estado, con el agravante, en el caso de la alusión a los Magistrados en el apartado 3, de que además el área invadida es la de la reserva constitucional a la LOPJ.

Creo que el campo de la regulación posible de la oficialidad de la lengua en los Estatutos de Autonomía se agota en este caso con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 33, sin que de ahí, en mi opinión, pueda introducirse el Estatuto en las regulaciones que corresponden al régimen de instituciones, organismos o funcionarios del Estado.

No me sirve de excusa, para minimizar el significado normativo de los apartados 3 y 5, la remisión que en cada uno de ellos se hace a “la forma establecida en las leyes”, en el primero, y al “procedimiento establecido por la legislación correspondiente”, en el segundo, criterio atenuatorio utilizado por la Sentencia en el enjuiciamiento de otros muchos en los que se contienen similares remisiones (entre otras, como veremos de inmediato, al enjuiciar el art. 34).

Debo señalar al respecto que, a mi juicio, cuando en el Estatuto de Autonomía se establece un determinado mandato normativo, la existencia jurídica como tal de dicho mandato no está condicionada por la regulación que del mismo pueda, o deba, hacerse en las normas a las que remiten los preceptos en los que se establece. Dada la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes, el respeto de esos mandatos viene ya impuesto a las normas a las que el Estatuto remite, de modo que en los extremos concernidos por dichos mandatos el Estatuto de Autonomía es condición de validez de las normas a las que se remiten.

En otros términos, las normas remitidas no son condición de la validez de la norma de remisión, sino que la validez de ésta es condicionante de la de las normas remitidas.

b) Por lo que hace al art. 34 (FJ 22) la Sentencia incide en el criterio que acabo de rechazar (y que aquí de nuevo rechazo) de centrar en la remisión a “los términos establecidos en la ley”, la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística, que en dicho precepto se impone.

Creo que el ámbito de la oficialidad de la lengua se debe referir al de la actuación de los órganos del poder público, al de las relaciones de éstos entre sí y con los ciudadanos; pero no al de las relaciones inter privados, en las que debe operar, en cuanto al uso del idioma, un principio de libertad, que tiene su base, a mi juicio, en los arts. 10.1 y 20.1 a) CE, (que creo que debe comprender no sólo el contenido de lo expresado sino el vehículo de la expresión). Como lo creo así, el precepto estimo que debe declararse inconstitucional.

El derecho de opción lingüística, derecho de los ciudadanos, que respecto de los poderes públicos se regula en el art. 33. 1 y 2, tiene como correlato el deber de dichos poderes públicos de utilizar la lengua oficial por la que aquéllos hayan optado en sus relaciones con esos poderes, deber que tiene su base constitucional en la proclamación de tal lengua como oficial. Pero en las relaciones inter privados no se da la correlación entre el derecho de uno de los interlocutores y un deber del otro, pues no existe base constitucional para la imposición de ese eventual deber.

La Sentencia dice, correctamente, a mi juicio, que “el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos”.

No alcanzo a comprender cómo, dicho eso, que plenamente comparto, pueda establecerse a modo de conclusión la de que “por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos”.

El precepto dice lo que dice, y por ello el “no cabe entender” me parece que lo distorsiona. Lo que no cabe es que el precepto disponga lo que dispone; y en la medida en que lo hace, debe declararse inconstitucional y nulo. Lo que no cabe, es entenderlo de modo contrario a su sentido para salvar su constitucionalidad.

La argumentación de la Sentencia sobre el art. 34 la encuentro artificiosa en su inicio y contradictoria en su final.

c) Y en cuanto a la preanunciada observación complementaria respecto al fundamento alusivo al art. 35 (FJ 24) me limito a expresar mi plena conformidad con él, y a añadir, no obstante, que para que la rotunda claridad de la interpretación que se propone no tenga dificultades, resultaría necesario haber expulsado previamente del art. 6.1 el artículo determinado “la”, según en su momento razoné. Sin ello advierto la existencia de una cierta tensión dialéctica, susceptible de generar inseguridad jurídica, entre la existencia en el ordenamiento jurídico de un precepto (art. 6.1), en el que se dice que el catalán es “la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”, y el de otro (el art. 35.1 y 2), en el que, sin citar el castellano, sino exclusivamente el catalán, se interpreta en el sentido de que es condición de su validez la de que “el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del art. 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisibles voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano”.

Creo que sólo eliminando en el art. 6.1 el artículo determinado “la” (lo que no hace la Sentencia) y no sólo el inciso “y preferente”, el contenido del FJ 24 tiene un asidero incontrovertible.

DECIMOQUINTO.- En cuanto a mi distanciamiento de la Sentencia en la fundamentación, y conclusiones de ella derivadas, relativas a las impugnaciones de preceptos de los capítulos IV (Garantías de los derechos estatutarios) (FFJJ 26 y 27) y capítulo V (Principios rectores) (FJ 28 y 29) del título I, se basa en una misma razón: mi concepción, ya referida, sobre los límites del contenido posible de un Estatuto de Autonomía.

a) A partir de ella, su derivación lógica me lleva a estimar que, negada por mí la posibilidad de inclusión en los Estatutos de Autonomía de derechos y deberes de los ciudadanos en cuanto tales (lo que refiero al contenido de los incluidos en el capítulo I del título I, no así los de los capítulos II y III), falta una parte importante del presupuesto de los mandatos y vinculaciones contenidos en los arts. 37 y 38.1, que sólo pueden considerarse constitucionalmente válidos en su referencia exclusiva a los derechos de los capítulos II y III, consideración global que particularizo en cuanto a lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 del art. 37, y en el 1 del art. 38.

A su vez, la referencia en el apartado 1 del art. 37 al art. 33 debe limitarse en su alcance a sólo lo que en ese precepto (esto es, a los apartados 1 y 2, no a los restantes) he considerado válido, y no a los apartados cuya nulidad he sostenido en su momento.

Sólo con esas limitaciones considero que el art. 37, en los apartados referidos (1, 2 y 3), y el 38 en el apartado primero pueden ser considerados constitucionales, no en cuanto exceden de dichos límites.

Finalmente, en cuanto al art. 38, apartado 2 su exceso en cuanto al contenido posible de los Estatutos de Autonomía, según mi concepción al respecto, consiste en que invade un espacio constitucionalmente reservado a la LOPJ, al asignar competencias al TSJ de Cataluña, que es un órgano del Estado, y no de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La argumentación de la Sentencia en este punto utiliza el expediente de vaciar la imperatividad indiscutible del precepto, trasladándola a las leyes a las que el mismo remite, criterio que ya antes he rechazado.

b) Y en lo relativo a las impugnaciones de preceptos del capítulo V considero que lo dispuesto en el art. 41.5 no tiene que ver propiamente con ninguna exigencia técnica del funcionamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, ni puede incluirse en el ámbito que, aun desde una concepción más amplia que la mía, se acotaba en nuestra STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12, al que en este particular se refiere el FJ 4 de la actual Sentencia, pues no veo que del art. 41.5 pueda decirse que es un contenido que “aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión en las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de la Comunidad Autónoma”.

No veo que ese tipo de conexión con regulaciones previstas en la Constitución en lugares distintos del art. 147.2 CE, o con las competencias asumidas en el Estatuto en el marco de este precepto constitucional, pueda atribuirse a la regulación establecida en el art. 41.5, que lo que hace en realidad es establecer para las mujeres de Cataluña, exclusivamente en su condición de tales, una exigencia que, en su caso, sólo podría establecerse para todas las españolas, y no para las de una determinada Comunidad Autónoma. El precepto, por tanto, debe declararse inconstitucional y nulo.

DECIMOSEXTO.- En lo referente a los fundamentos en los que se enjuician las impugnaciones de artículos contenidos en el título II del EAC (FFJ 30 a 41 inclusive), mi disenso de la Sentencia se contrae a dos puntos: el relacionado con el art. 80. 3 (FJ 34) y el relativo a los arts. 83.1, 90 y 91 (FFJJ 39 a 41 inclusive).

a) Respecto al art. 80.3 la interpretación conforme que se expone en la Sentencia no me resulta compatible, y no veo otra solución que la declaración de inconstitucionalidad.

La interpretación del texto de la Sentencia, al circunscribir el mandato cuestionado a solo la Sindicatura y no al Tribunal de Cuentas, creo que altera y desvirtúa sustancialmente el sentido del precepto, atribuyéndole uno contrario al de sus términos literales, y transformándolo así en otro, con desbordamiento de los límites de la interpretación conforme.

El adecuado a los términos literales es, creo, el que el texto de la Sentencia enuncia en modo condicional, para aludir a una dificultad que me resulta insalvable, si en vez del modo condicional, se usase, como creo que corresponde al caso, el presente de indicativo.

Al decir el precepto lo que dice, y no lo que la Sentencia le hace decir, considero que desde el Estatuto se están introduciendo mandatos dirigidos a una institución u órgano del Estado, invadiendo el área constitucionalmente reservada a otra Ley Orgánica específica, la reguladora del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE), lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto.

En todo caso, y aun en el negado de que fuese aceptable esa interpretación tan incisiva como la que en la Sentencia se efectúa, lo obligado (de nuevo) sería llevarla al fallo, según se hace con otras. Lo contrario, aquí como en otros casos ya referidos, supone una incoherencia en la fijación de los efectos de las distintas interpretaciones conformes.

b) El otro extremo de mi disenso es el relativo al enjuiciamiento de los arts. 83.1, 90 y 91.

Sobre este particular, volviendo aquí en este caso concreto a la observación que con carácter general exponía en los párrafos finales del apartado 2 de este Voto, me parece que resultará difícilmente comprensible para cualquier lector la negación de que en los preceptos referidos no deba verse la supresión en Cataluña de la provincia y su sustitución por la veguería. Peculiaridad altamente significativa si además la misma se encuadra en el foco que respecto de todas las partes del Estatuto son susceptibles de proyectar su preámbulo y título preliminar.

Creo que del silenciamiento de la provincia en cuanto elemento de la organización territorial básica de Cataluña (art. 83.1 EAC) y de la definición de la veguería y de su cometido (art. 90.1 EAC), que coincide (“el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación”) con el de la definición de la provincia (art. 141.1 CE), se deduce, a mi juicio, con la claridad de lo obvio que en el Estatuto de Autonomía de Cataluña desaparecen las provincias y se sustituyen por las veguerías. En otros términos, la organización territorial del Estado no tiene continuidad estricta en Cataluña.

Negar lo, como se hace en los FFJJ 39 a 41, me parece que no se adecua al grave problema constitucional suscitado, por su contradicción con lo dispuesto en los arts. 138 y 141 CE.

A mi parecer el art. 137 CE, aun referido inmediatamente a la organización territorial del Estado, debe extender sus efectos respecto a la de “las Comunidades Autónomas que se constituyan” (entes que además tienen como bases de partida las provincias -art. 143.1 CE-). Siendo partes éstas de la estructura territorial del Estado, en los espacios geográficos del mismo ocupados por dichas partes, “las Comunidades Autónomas”, la estructura de la organización territorial de esas partes no puede ser discontinua de la estructura del todo estatal sino coextensa con ella. Por ello considero que la estructura de la “organización territorial básica” de Cataluña (art. 83.1 EAC), para acomodarse a la que para el Estado (del que la Comunidad Autónoma es parte) establece el art. 137 CE, debe incluir a las provincias, lo que el art. 83.1 EAC no hace, y de ahí, a mi juicio, su contradicción con dicho precepto constitucional, lo que debe determinar su inconstitucionalidad y nulidad, inconstitucionalidad que lógicamente arrastra la de los arts. 90 y 91 EAC.

La alternativa de interpretación con que se cierra el FJ 39 (denominación de la provincia en Cataluña o nuevo ente local) me parece artificiosa y falta de realismo.

En cualquier caso, la consecuencia respectiva de cada uno de los términos de la alternativa, para que resultase coherente con su base de partida, debería conducir, si se tratase del simple cambio de denominación de la provincia en Cataluña, (lo que no sería tan simple, pues la denominación que la Constitución da a unos entes integrantes de su organización estructural supone un elemento de identidad que creo que no admite su cambio por normas infraconstitucionales), a la declaración de inconstitucionalidad del art. 91.4 inciso primero; y si de un nuevo ente local de Cataluña, a la declaración de inconstitucionalidad del art. 91.3, pues el órgano de gobierno de un ente (la provincia) no puede ser sustituido por el órgano de gobierno de un ente diferente (la veguería).

No es, evidentemente, igual el que sobre la base de la subsistencia inalterada del ente provincia su órgano de gobierno (la diputación) pueda ser sustituido por otro, (posibilidad prevista en el art. 141.2 CE inciso final), que, dados dos entes distintos (provincia y veguería, y distintos, aunque teóricamente el espacio geográfico de ambos coincidiese), el órgano de gobierno de uno (provincia) pueda ser sustituido por el del otro (veguería).

La lectura del FJ 41 de la Sentencia conduce a la conclusión, para mí inaceptable, de que el Tribunal Constitucional elude pronunciarse sobre qué sea la veguería, con la afirmación evasiva de que “será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una entidad local o una nueva denominación de la provincia”, con lo que se deja abierto un amplio y preocupante espacio de inseguridad jurídica en una cuestión de tan enorme transcendencia como es la de la estructura territorial del Estado y sus partes.

DECIMOSÉPTIMO.- Mis discrepancias con los fundamentos alusivos a las impugnaciones de preceptos contenidos en el título III (Del Poder Judicial en Cataluña) (FFJJ 42 a 55 inclusive), que son radicales, se sustentan en dos claves conceptuales ya utilizadas en casos anteriores: mi discrepante visión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, que creo que no puede extenderse a la regulación de aspectos relativos a instituciones u órganos del Estado, y mi concepción del alcance de las reservas constitucionales de materias a leyes orgánicas específicas, en este caso la LOPJ, claves conceptuales de las cuales en realidad la segunda supone una manifestación reforzada de la primera.

A mi juicio la intromisión de los Estatutos de Autonomía en áreas materiales en las que no pueden entrar por alguna de las dos razones referidas implica la inconstitucionalidad de los preceptos en que ello ocurra y su consecuente nulidad.

Mi posición en este particular es terminantemente opuesta a la doctrina de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en la que para los casos de intromisiones de un Estatuto de Autonomía en áreas constitucionalmente reservadas a otras leyes orgánicas, se introdujo (como novedad hasta ese momento del más hondo calado) la distinción entre validez y eficacia, entendiendo que los preceptos estatutarios en que pueda producirse ese fenómeno invasivo son ineficaces; pero no inválidos. Para mí en esos casos la inconstitucionalidad y nulidad me parecen insoslayables.

Me remito al respecto a mi Voto particular a dicha STC 247/2007, y a él remito al lector, para no reiterar ahora lo que ya tengo dicho.

Es cierto que en los fundamentos a que ahora me estoy refiriendo la Sentencia no trae a colación la doctrina aludida de esa Sentencia (lo que, dicho sea de paso, permite plantearse si subyace a ese silencio un propósito de rectificación de la misma, o al menos de abandono); pero el vaciamiento de la imperatividad eficiente de muchos preceptos, que aprecio en muchas ocasiones al enjuiciar varios preceptos, por las remisiones contenidas en ellos a la LOPJ, me hace sospechar si, al menos en un plano subyacente, los efectos de esa doctrina, por mí rechazada, puedan haber operado implícitamente en la adopción de las decisiones a las que se llega en la actual Sentencia.

Reitero aquí la observación que hacía en el apartado 14 de este Voto sobre el carácter condicionante del Estatuto respecto de las normas remitidas, y no condicionado en su imperatividad por ellas, con lo que no puedo compartir ese criterio de vaciamiento de la imperatividad eficiente de los preceptos en que se contengan tales remisiones.

Cuando se proclama, como se hace en el FJ 42 de la Sentencia, una doctrina tan esclarecedora y brillante, (que comparto plenamente), sobre el significado de la unidad del Poder Judicial en la caracterización del Estado de las Autonomías, me sorprende cómo a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados del título III, empezando por el de su art. 95, se puede desembocar en los niveles de tolerancia en que se incurre al pronunciarse sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Aun partiendo de la aceptación del concepto de la administración de la Administración de Justicia, como diferente de la Administración de Justicia, stricto sensu, en cuanto posible base de atribuciones competenciales a la Comunidad Autónoma (concepto diferencial no compartido por mí, como tengo expresado en el Voto particular a la STC 105/2000, de 13 de abril -“Boletín Oficial del Estado” núm. 119, de 18 de mayo-, al que desde aquí me remito, pero cuya aceptación final no cuestiono ahora) no está de más en este lugar llamar la atención sobre cómo de una idea vaga, jurisprudencialmente construida por vía de interpretación conforme, se salta en el Estatuto a la inclusión de un título, como el que ahora nos ocupa, nada menos que “Del Poder Judicial en Cataluña”. En una reflexión histórica inmediata creo que el referido salto debiera hacer pensar al Tribunal sobre los resultados a lo que conducen a veces a lo largo del tiempo las interpretaciones conformes mediante las que, atenuando el rigor del discurso jurídico, se acepta rebajar la claridad de los límites entre lo que constitucionalmente debe corresponder en todo caso al Estado y lo que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas.

La aplicación de los planteamientos que acabo de exponer me lleva a considerar inconstitucional y nulo el art. 95, en todos sus apartados (incluido el apartado 3, no impugnado por conexión o consecuencia -art. 39.1 LOTC-), por invasión en él de la reserva constitucional del art. 122.1 LOPJ, con lo que me aparto de la tesis de los FFJJ 43, 44 y 45 de la Sentencia.

La misma apreciación de inconstitucionalidad y nulidad es extensible, a mi juicio, al art. 96, por incluir regulación a órganos del Estado no de la Comunidad Autónoma, apartándome así de los razonamientos al respecto del FJ 46 de la Sentencia.

Otro tanto en cuanto al art. 97, respecto al que comparto en este caso el razonamiento del FJ 47 de la Sentencia y la conclusión a que en él se llega, con la extensión de la inconstitucionalidad, por conexión o consecuencia, a los arts. 98.3 y 100.1 no impugnados.

Pero no puedo compartir dentro de ese fundamento jurídico la salvedad que se hace en el párrafo antepenúltimo, según la cual “la impropiedad constitucional de un órgano autonómico calificado en los términos del art. 97 no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión...”.

Si el concreto órgano establecido en el art. 97 EAC es el que es (y no otro que, en su caso, hubiera podido ser), no me parece correcto que al tiempo que se declara su inconstitucionalidad se pretenda salvar la constitucionalidad posible de un órgano diferente, que el Estatuto no ha creado en este caso.

Hacerlo así me parece una especie de juicio preventivo de constitucionalidad, que es, a mi juicio, tan rechazable como los juicios preventivos de inconstitucionalidad.

En realidad de lo que se trata con tal recurso dialéctico es de salvar determinados contenidos de los artículos siguientes, sobre la base irreal de considerarlos referidos, no al órgano concreto al que el EAC los refiere, sino a otro órgano hipotético.

Frente a lo que se dice en los FFJJ 48 y 49 y a los distinguos y matizaciones que en ellos se hacen, considero que, declarada la inconstitucionalidad del órgano creado en el art. 97, deben caer por lógica consecuencia la regulación de todas las competencias atribuidas a ese órgano y la de su composición (y no solo un particular de ésta), pues me parece artificioso en grado sumo la posible existencia de unas competencias sin sujeto y de una composición de un órgano sin órgano.

Comparto la fundamentación y conclusiones alusivas al art. 101 del FJ 50, no así las referentes a los arts. 102, 103 y 105, contenidos en los FFJJ 51, 52 y 53, artículos que considero invasivos de la reserva constitucional de la LOPJ, y por tanto inconstitucionales y nulos.

Comparto el FJ 54, y la consecuente declaración de constitucionalidad del art. 106, y por último disiento del FJ 55, y considero que las alusiones, no a la demarcación, (que no me plantean dificultad en cuanto a su constitucionalidad, dado lo dispuesto en el art. 152.1 CE, párrafo 2), sino a la planta judicial contenidos en los apartados 1 y 2 del art. 107, como la potestad atribuida a la Generalitat de crear Secciones y Juzgados, que son parte de la planta judicial, deben declararse inconstitucionales y nulas.

DECIMOCTAVO.- Respecto de los fundamentos jurídicos en los que se enjuician los preceptos recurridos incluidos en el título IV (“De las competencias”), FFJJ 56 a 109 inclusive, las razones de mi distanciamiento de la Sentencia trataré de ordenarlas en bloques conceptuales globalizados, sin perjuicio de descender en ocasiones a análisis más individualizados del enjuiciamiento de determinados preceptos.

Parto de la diferenciación sistemática de los dos capítulos del título IV, sistematizando mi Voto en sendos apartados referidos a cada uno de ellos, comenzando en éste por el capítulo I (“Tipología de las competencias”).

A) Discrepo de las consideraciones de la Sentencia relativas a la significación jurídica de los arts. 110, 111 y 112 en su consideración conjunta (FFJJ 57 y 58), en las que por una parte aprecio una cierta falta de coherencia, y por otra una desvirtuación de su significado jurídico, para mí no compartible.

La lectura de los FFJJ 57 y 58 induce a pensar que en ellos se sientan las bases para la declaración de inconstitucionalidad de dichos tres preceptos por su sentido de interpretaciones abstractas de conceptos constitucionales, y por situarse en el lugar que constitucionalmente corresponde al Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución. No obstante la argumentación referida no desemboca en esa conclusión, de ahí mi apreciación de su falta de coherencia.

Se llega a decir que “los arts. 110, 111 y 112 no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña”. Pero esa afirmación de que los preceptos citados “no pretenden...etc.” me parece un tanto precipitada, pues echo de menos un argumento demostrativo de que en efecto sea así. En vez de ello lo que hace la Sentencia, a mi juicio, es desvirtuar el significado jurídico ordenador de los preceptos, a base de convertirlos en una mera descripción sistematizada de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que, (si he comprendido bien), concluye negando que esa descripción sistematizada pueda ser vinculante para el Tribunal Constitucional. Creo que a ello equivale la proclamación con la que se concluye el FJ 58: “... sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados”.

A mi juicio lo que en otro tiempo fue doctrina, como tal revisable por el Tribunal, ha pasado a convertirse en los arts. 110, 111 y 112 en auténticas normas legales, que, a menos que se expulsen del ordenamiento jurídico mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad, no pueden ser desconocidas por el Tribunal Constitucional con doctrinas no respetuosas con el contenido de dichas normas.

El expediente dialéctico consistente en decir en definitiva (aun sin decirlo del modo paladino con que aquí lo digo) que los preceptos no son propiamente normas jurídicas, sino descripción sistematizada de la doctrina del Tribunal, me resulta un modo de argumentar que no puedo compartir.

Creo (aunque no sin grandes dudas, y sin alcanzar un nivel de certeza que, en su caso, me debería llevar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad) que los preceptos sobre los que discurro no son interpretaciones abstractas de conceptos o categorías constitucionales, en cuyo caso serían inconstitucionales, sino definición sistematizadora y globalizada de las funciones comprendidas en las concretas competencias asumidas por la Generalitat en el Estatuto. En otros términos, puedo considerar que no se trata de definición interpretativa de unos conceptos constitucionales, sino, en su caso, (si es que fueran tales definiciones interpretativas), de conceptos estatutarios, y claves de ordenación de las competencias de la Generalitat. Considerados así, no creo que los preceptos que aquí examino adolezcan del vicio que les sería atribuible, si se refirieran a conceptos o categorías constitucionales.

Ello sentado, la cuestión a decidir es, para mí, si el contenido concreto de cada precepto (y no su categorización común) entra o no en colisión con los preceptos constitucionales reguladores de las competencias del Estado.

B) Sobre el particular acepto la constitucionalidad del art. 110 en la interpretación que se propone en el FJ 59 de la Sentencia, aunque la argumentación empleada me resulte en algún extremo discutible. Pero por mi parte considero que el adverbio “únicamente”, analizado en el FJ 59, que en sí mismo y en su generalidad no me resulta cuestionable, cuando debe desplegar su virtualidad es en cuanto clave de interpretación de los múltiples preceptos del capítulo II en los que, encabezando la descripción de competencias asumidas por la Generalitat, se utiliza el adjetivo “exclusiva”, reforzado en múltiples ocasiones por la expresión “que en todo caso incluye” o similar. Tales expresiones no siempre se refieren a materias que en su totalidad sean constitucionalmente susceptibles de ser atribuidas a la competencia de la Generalitat. Si así fuera siempre, como por ejemplo ocurre con el art. 117.1, el precepto no me resultaría constitucionalmente cuestionable. Ocurre, sin embargo, que en muchos preceptos se refieren a materias en las que constitucionalmente tiene competencia de bases o legislación básica el Estado, y con cuyos preceptos (aunque se incluyan cláusulas de proclamado respeto de los correspondientes preceptos constitucionales reguladores de la competencia del Estado) se acotan dentro del marco genérico de dichas materias áreas competenciales concretas más individualizadas atribuidas a la competencia de la Generalitat. Tal acotamiento a su vez en la sistemática total de los arts. 110 y 111 EAC tiene su base en la limitación producida en el alcance posible de las bases por el art. 111, al que de inmediato me referiré.

En esos últimos casos creo que con la referida clave interpretativa del art. 110 puede atribuirse al adjetivo “exclusiva” y a la expresión “en todo caso incluye” un efecto de cierre al Estado del ejercicio de las competencias que le correspondan en esas mismas materias, pues tal es el efecto atribuible a la expresión del art. 110 de que “corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones”.

Será en tales casos, cuando, dado lo que se dice con carácter general en esa clave de ordenación del sistema que supone el art. 110 EAC, deberá decidirse en concreto la constitucionalidad o no de los preceptos en que se proyecte. Lo que no me resulta adecuado es dar a lo que he calificado como clave de interpretación una interpretación forzada respecto al sentido del adverbio “únicamente”, que, a su vez, conduzca a interpretaciones asimismo forzadas de los preceptos en que deba proyectarse.

C) Comparto la declaración de inconstitucionalidad del inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”, del art. 111, que se razona en el FJ 60. Si bien debo señalar que la declaración de inconstitucionalidad trasciende de ese precepto a la posible proyección del mismo en otros muchos, en los que en conjunción con el art. 110 se produce el cierre del Estado al posible ejercicio de sus competencias en las áreas acotadas con la cobertura del adjetivo “exclusiva”, y el complemento de la expresión “en todo caso incluye” o similar.

Pero discrepo de la interpretación en el FJ 61 del art. 112.

A mi juicio, la inclusión de la potestad reglamentaria en ese artículo, regulador de las “competencias ejecutivas”, es inconstitucional y nula, pues tal potestad es netamente una potestad normativa, insusceptible de ser incluida en las competencias ejecutivas.

La interpretación que se propone en el FJ 61, párrafo final, no me resulta compartible. En el precepto se distingue, a mi juicio, con perfecta claridad entre dos contenidos: el alusivo a “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”; y el alusivo a (“así como”) “la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”. La interpretación que comento, y que rechazo, implica vaciar el primero de los contenidos en el segundo, negándole así virtualidad. Una vez más se convierte un precepto de sentido inequívoco en otro diferente.

Considero por ello que el inciso “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado” debe declararse inconstitucional y nulo.

D) Finalmente discrepo de la interpretación conforme que se da al art. 114.5 EAC (FJ 62), pues considero que las competencias exclusivas del Estado no pueden estar mediatizadas por ningún tipo de intervención en ellas, o de participación en ellas de una Comunidad Autónoma, y que en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado (en este caso el de la que le atribuye el art. 149.1.13 y 14 CE) el establecimiento de este tipo de intervenciones o participaciones en un Estatuto de Autonomía no es respetuoso con el principio de exclusividad, por lo que el precepto debe declararse inconstitucional y nulo.

No puedo aceptar la apelación a la cooperación, a que se acude como recurso argumental en el enjuiciamiento del art. 114.5 (y que se reitera luego en el enjuiciamiento de otros muchos preceptos ulteriores), pues sin negar que en un Estado complejo tal técnica puede ser necesaria, creo que debe tener en su base de partida la previa titularidad de las competencias de los entes públicos llamados a cooperar o colaborar en el ejercicio de las mismas; pero no me resulta aceptable que la cooperación o la colaboración (a menos que la Constitución lo disponga) pueda operar como título válido de atribución de competencias a quien constitucionalmente no pueden corresponder, por haberle sido reservada en exclusiva al Estado la competencia de que se trate.

No me resulta tampoco compartible la explicación (que de igual modo se reitera al enjuiciar participaciones de similar entidad establecidas entre otros varios preceptos recurridos) de que en definitiva el Estado conserva en todo caso su facultad decisoria, pues creo que la reserva de la exclusividad no puede contraerse sólo al momento decisorio, sino que es extensible a todo el espacio lógico del ejercicio de la competencia exclusiva, que a la vez que es positivamente atribución de competencia, debe ser negativamente exclusión de que en el área de la exclusividad pueda penetrar nadie distinto de su titular.

Cosa diferente es que con plena disponibilidad de su competencia el titular pueda, si así lo considera conveniente, abrir vías de colaboración y de participación de quienes, en su caso, pudieran resultar afectados por su ejercicio; pero eso es distinto de que un Estatuto de Autonomía, con la rigidez que es propia a tal tipo de fuente de Derecho, respecto de la que no cabe la disponibilidad unilateral del Estado para su posible modificación, invada el ámbito de la competencia exclusiva del Estado, atribuyendo en él ningún tipo de

competencia a una Comunidad Autónoma, por muy liviana que pueda ser esa competencia, que en cualquier caso supondría para el Estado, titular de la competencia exclusiva, una limitación que en adelante deberá respetar.

No me vale la negación de la virtualidad jurídica del precepto por la remisión en él a los términos que disponga la normativa del Estado, (argumento reiterado en relación con otros muchos preceptos anteriores y posteriores), pues, como ya he razonado en otro lugar anterior, en el precepto remitente no está condicionada la imperatividad eficiente de su mandato por la norma a la que se remite, sino que es condicionante de la validez de la norma remitida.

Por último, no me resulta compartible el argumento alusivo al interés de la Comunidad Autónoma en la participación y la repercusión en posibles competencias de la misma (argumento asimismo reiterado al enjuiciar otros preceptos), pues sobre la base de partida de que el ámbito territorial de ejercicio de las competencias del Estado no es diferente, sino coextenso en su espacio con el ámbito territorial de ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, por principio el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado siempre provocará efectos sobre la Comunidad Autónoma, lo que no es óbice para que la competencia correspondiente haya sido atribuida por la Constitución al Estado y no a la Comunidad Autónoma. En otros términos, el eventual interés de la Comunidad Autónoma no es algo marginal al ejercicio de la competencia exclusiva del Estado, cuya dinámica permita modular esa exclusividad.

DECIMONOVENO.- Por lo que hace a las numerosas impugnaciones de preceptos del capítulo II del título V, a las que se refieren los FFJJ 64 a 109 inclusive, la Sentencia tan solo declara la inconstitucionalidad de sendos incisos de similar contenidos de los arts. 120 y 126 (inmediatamente relacionados con la declaración de inconstitucionalidad del inciso correspondiente del art. 111), y realiza una interpretación conforme de los arts. 122 y 127.3, 129 y 138.

Aceptando esas concretas declaraciones de inconstitucionalidad y de las interpretaciones conformes de los arts. 122 y 127.3, mis discrepancias en lo demás abarcan a muchísimos más preceptos que los citados, cuya constitucionalidad salva la Sentencia, y que, a mi juicio, debieran declararse (los artículos, o concretos incisos de los mismos) inconstitucionales.

Aparte de preceptos respecto de los que mi discrepancia será objeto de un tratamiento singularizado, en lo que me detendré más adelante, el hecho de que reproches de igual entidad se dirijan con reiteración a múltiples preceptos, y que a su vez las argumentaciones de rechazo sean igualmente muy similares, me permiten globalizar mi respuesta en bloques conceptuales, como al principio del apartado 18 anuncié.

A) El primer bloque conceptual debe referirse a las reiteradas participaciones de la Generalitat en competencias que constitucionalmente están atribuidas al Estado como competencias exclusivas (vgr. art. 117.3).

Al razonar antes en 18 D) mi discrepancia de la Sentencia respecto a los argumentos referidos al art. 114.5, quedaron expuestas las razones de mi rechazo a los argumentos reiterados con los que se justifica en la Sentencia la constitucionalidad de los preceptos en que se produce ese tipo de participaciones. Reiterándome ahora en ellos por simple remisión a lo expuesto en 18 D), creo que debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos o incisos: art. 117.2 EAC, en el inciso a “obras de interés general”, por vulneración del art. 149.1.24 CE; art. 117.3, inciso primero, 4 y 5, por vulneración del art. 149.1.22 CE; art. 118. 1 b), por vulneración del art. 149.1.13 y 14 CE; art. 125.3, por vulneración del art. 149.1.10 CE; art. 129, por vulneración del art. 149.1.8 CE; art. 133.2 y 3, por vulneración del art. 149.1.22 CE; art. 135.2, por vulneración del art. 149.1.31 CE; art. 138, por vulneración del art. 149.1.2 CE (después se abundará sobre el art. 138); art. 140.2, por vulneración del art. 149.1.21 CE; art. 140.3 y 4, por vulneración del art. 149.1.20 CE; art. 140.5, en el inciso referente a la “participación y gestión del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal”, y 6 en el inciso “la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal”, por vulneración del art. 149.1.21 CE; art. 140.7, por vulneración del art. 149.1.21 CE.; art. 144.5, por vulneración del art. 149.1.20 CE; art. 148.2, por vulneración del art. 149.1.24 CE; art. 149.2, 3 b) en el inciso “y en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar”, y 4, por vulneración del art. 149.1.24 CE; art. 166. 3 b), por vulneración del art. 149.1.6 CE; art. 169.3, por vulneración del art. 149.1.21 CE; y art. 170.1 d), inciso “regulación”, por vulneración del art. 149.1.7 CE.

B) El segundo bloque conceptual se refiere al alcance del concepto “competencia exclusiva” de la Generalitat en el nuevo sistema regulado por el Estatuto de Autonomía.

En él es clave del sistema la definición, novedosa, del art. 110 EAC con el alcance que ya se indicó en el apartado 18 B) anterior. La consecuencia a que conduce esa obligada clave será la de que, si, dada esa definición, se emplea esa calificación de la competencia en una materia en la que con arreglo a la Constitución el Estado, en el distinto nivel que corresponda, tenga una competencia compartida con la Generalitat, tal calificación de exclusividad deberá considerarse inconstitucional y nula, en cuanto significa de cláusula de cierre de las competencias del Estado, según he razonado en dicho apartado anterior.

En materias de competencia compartida el ámbito de la asumible por una Comunidad Autónoma está siempre condicionado (y no bloqueado rígidamente por un Estatuto de Autonomía) por el espacio que puede llegar a ocupar en cada momento el ejercicio constitucional de sus competencias por el Estado. Otra cosa será el cuestionamiento posible del ejercicio de esa competencia, a resolver, en su caso, por este Tribunal. Bloquear apriorísticamente ese espacio desde un Estatuto de Autonomía supone un cambio significativo del sistema constitucional de distribución de competencias, que es constitucionalmente inaceptable.

El empleo complementario de la expresión “en todo caso incluye”, o similar, puede tener un sentido equívoco, precisable en línea de constitucionalidad mediante una interpretación conforme.

Pero me parece que dada la técnica utilizada en la Sentencia, la interpretación conforme de esa expresión, fijada en el FJ 64 de la Sentencia, con precisa referencia en él a los preceptos en que se utiliza, debiera haberse llevado al Fallo. Lo contrario abre un indudable espacio de inseguridad jurídica, que la Sentencia debiera haber dejado cerrado.

Al respecto no me parece constitucionalmente reprochable, sin perjuicio de su tediosa inutilidad, que simplemente pueda significar un modo de sistematizar una descripción de funciones agrupadas, desmenuzada hasta la saciedad. Sería sin embargo constitucionalmente inadmisibles, (y de ahí la interpretación conforme de rechazo de ese posible sentido) como locución de refuerzo del cierre a las competencias del Estado en las áreas acotadas, cierre que se produciría mediante la trilogía conceptual integrada por la definición del art. 110, la calificación de la competencia como exclusiva y el acotamiento producido por la expresión “incluye en todo caso” o similar.

La argumentación que acabo de exponer no creo que pueda ser cuestionada sobre la base de la copiosa doctrina elaborada por este Tribunal en el pasado sobre competencias concretas en procesos relativos a normas infraconstitucionales, infraestatutarias, reglamentarias o incluso respecto de simples actos jurídicos. El hecho de que ahora el objeto del proceso sean preceptos de un Estatuto de Autonomía, cambia por completo el marco de referencia de nuestro discurso, por la especial singularidad que tiene tal tipo de norma en el sistema de fuentes, dada la rigidez de su posible reforma, en la que el Estado carece de disponibilidad unilateral.

A mi juicio, debe partirse de que es la primera vez que en estas materias se recurre un Estatuto de Autonomía, que opera como clave unitaria del sistema jurídico (subsistema) que en él se establece; y es desde él, y no desde la jurisprudencia pronunciada respecto de normas de otro tipo, como debe afrontarse el enjuiciamiento de la constitucionalidad de preceptos concretos de dicho sistema.

En la materia que ahora nos ocupa no puede aceptarse que lo que fue en su día doctrina de este Tribunal, como tal revisable por él, al transmutarse en norma jurídica de la rigidez que es propia de un Estatuto de Autonomía, el sistema de distribución de competencias pueda quedar bloqueado y alterado, congelando en el Estatuto, prácticamente sin revisión unilateral posible, y ahora sobre otra base, cual es la de las definiciones de sus arts. 110, 111 y 112 (inexistentes cuando dicha doctrina jurisprudencial se pronunció), lo que sobre bases jurídicas distintas pudo ser un cierto momento de nuestra jurisprudencia.

La relativización del alcance del concepto competencias exclusivas en la doctrina aludida, pronunciada en otro marco ordinamental, no me resulta aceptable en el nuevo marco, presidido por la definición de tal tipo de competencias en el art. 110 EAC.

E inmediatamente relacionado con la inaceptable utilización del concepto “competencia exclusiva” en el encabezamiento de descripciones de competencias acotadas en el marco de una materia de competencias compartidas, está el hecho de que en el marco de materias, que en principio no sean de competencias compartidas, y en las que por tanto pueda no ser objetable la utilización de aquel concepto, en algún inciso de las descripciones de submaterias o de funciones se incluya alguna, que en sí misma corresponda a un ámbito material de competencias compartidas, inadecuadamente incluida en el elenco descriptivo en que se incluye (vgr. en el art. 118, en los números 1 y 2, respectivos apartados b), y en el número 3).

Aplicando los criterios precedentes considero que debe considerarse inconstitucional y nulo el adjetivo “exclusiva” incluido en los siguientes artículos y apartados: en el art. 120, 1; en el art. 125, 1 y 4; en el art. 127, 1; en el art. 131, 1 y 2; en el art. 136, a); en el art. 146.1 a); en el art. 150; en el art. 151; en el art. 160.1; en el art. 162.1; en el art. 172.1.

Y que igualmente debe considerarse inconstitucionales y nulos en el art. 118, los apartados 1 b), 2 b) y 3.

C) Un tercer bloque conceptual lo refiero a preceptos alusivos a participación de la Generalitat en materias de competencia del Estado, cuyo modo de participación o de intervención se conecta explícitamente con los modos de participación previstos en el título V. Tal ocurre con los arts. 138.3, 141.2, 148.2, 149.2, 152.4 b), 158.3, 162.4, 169.3 y 170.2 EAC.

La directa consecuencia de mi criterio, que adelanto y luego razonaré, de la inconstitucionalidad del título V en los preceptos que regulan ese tipo de participación, es la de que los preceptos en que se produce la conexión referida son inconstitucionales y nulos.

D) Por último considero oportuno dedicar una atención individualizada al enjuiciamiento que se hace en la Sentencia de los arts. 129, 131.1 y 2, 138 y 172.1 e) y h), del que discrepo muy especialmente por la especial significación de las materias reguladas en esos preceptos en el marco de la unidad del Estado.

a) En cuanto al art. 129, a mi juicio basta la lectura en paralelo del art. 149.1.8 CE y del art. 129 EAC para poner de manifiesto con total claridad la absoluta contradicción entre ambos preceptos. El del Estatuto establece como regla la competencia exclusiva de la Generalitat “en materia de derecho civil”. Del derecho civil plenariamente aludido y no del derecho civil foral o especial de Cataluña, que el art. 149.1.8 CE reserva a la posible competencia de las Comunidades Autónomas en donde existan derechos civiles forales o especiales, cual es el caso de Cataluña.

El precepto constitucional cierra el paso a que Cataluña pueda asumir una competencia plenaria sobre derecho civil, sin adjetivos; esto es, extensible a todo el derecho civil, y no a unas ciertas partes del mismo, y eso es cabalmente lo que hace el art. 129 en su inciso primero.

Cierto que en él se establece una excepción (“con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 de la Constitución atribuye en todo caso al Estado”). Pero debe tenerse en cuenta que en el art. 149.1.8 el inciso de reserva de materias en todo caso atribuidas a la competencia del Estado no puede interpretarse como un modo de relativización del alcance de la atribución plenaria al Estado de la competencia sobre legislación civil, sino como refuerzo de esa atribución, en el sentido de que constituye una excepción a la reserva a las Comunidades de “los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. En otros términos, en modo alguno puede interpretarse la cláusula “en todo caso” del inciso segundo del art. 149.1.8 CE en el sentido que la competencia exclusiva reservada al Estado sobre legislación civil se acote en las materias encuadradas bajo esa cláusula. Y creo que eso es precisamente lo que hace el art. 129 EAC cuando sólo excluye de la competencia en materia de derecho civil lo incluido en esa área de refuerzo del art. 149.1 inciso segundo. Eso en modo alguno supone recorte del alcance del concepto derecho civil, cuya plenitud de sentido entra en radical contraste con la atribución al Estado.

Creo que la argumentación del FJ 76 es incompatible con el sentido literal y jurídico del art. 129 EAC, y la interpretación conforme a que con ella se llega, y que se recoge en el fallo, supone la conversión del precepto en otro distinto.

b) El mismo fenómeno de conversión de un precepto en otro aprecio en el FJ 83, relativo al art. 138 EAC.

No puedo comprender el que un precepto que se rubrica con el título “inmigración” (que creo que por sí solo es valioso dato jurídico para la identificación de la materia, que como tal se nomina), y que en su inciso inicial dispone que “corresponde a la Generalitat en materia de inmigración”, encabezando así el enunciado de las competencias que a continuación se describen (lo que ya no es un mero nominalismo más o menos relativizable, sino elemento preceptivo inequívoco) pueda considerarse no referido propiamente a “materia de inmigración”. Es para mí paradójico que la constitucionalidad del precepto, a que en definitiva se llega, pueda tener su soporte en el error de calificación del legislador, que habría calificado incorrectamente, como correspondiente a la materia de inmigración, lo que no sería propio de ella.

Ello aparte, considero que, aun situándose en tan singular modo argumental, lo coherente debiera haber sido declarar la inconstitucionalidad y nulidad en el inciso inicial (“corresponde a la Generalitat en materia de inmigración”) de la expresión “en materia de inmigración”.

Pero es que en todo caso no me resulta mínimamente convincente que el contenido del precepto no corresponda propiamente a la materia de inmigración. O en otros términos, que el legislador haya errado al calificar a la materia de inmigración.

El concepto inmigración creo que corresponde a un fenómeno sociológico y jurídico de situación no transitoria, sino dilatada en el tiempo, de ciudadanos de procedencia extranjera en un país que no es el suyo.

Creo que toda actividad jurídica referida al tratamiento de los inmigrantes en cuanto tales corresponde con propiedad a la materia de inmigración; y por ello creo que el precepto analizado no incurre en ningún error al calificar el elenco de competencias que en él se regulan como pertinente a esa materia.

Y como con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.2 CE le corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre esa materia (“Nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo”), la contradicción entre el art. 138 EAC, en todos sus apartados, y dicho precepto constitucional me resulta absolutamente notoria; por lo que creo que el precepto debiera haberse declarado inconstitucional y nulo.

La importancia del fenómeno de la inmigración desde el prisma de las competencias del Estado no puede en modo alguno minimizarse.

c) En cuanto a los arts. 131.1 y 2 y 172.1 (que a propósito agrupo en mi discurso, aun a riesgo de abandonar el orden numeral, y respecto de los que en el apartado B) ya me he pronunciado por la declaración de inconstitucionalidad del adjetivo “exclusiva” utilizado en ambos) me interesa destacar aquí la importancia de la materia desde una consideración estatal, por su indudable repercusión en una consideración unitaria de la ciudadanía, por lo que la educación en sus varios niveles representa precisamente para la formación de los ciudadanos.

Con esa perspectiva, el que pueda atribuirse la competencia con carácter exclusivo a una Comunidad Autónoma sobre determinadas áreas de esa materia, considero que justifica que se adopte en el enjuiciamiento de los correspondientes preceptos una actitud de cauteloso rigor, que creo que no se observa, y de ahí mi discrepancia, en los FFJJ 77 y 108 de la Sentencia relativos a dichos preceptos.

Vuelvo al sentido de cierre del concepto de competencia exclusiva que he razonado en los apartados 18 B) y en el B) de este 19, y a la minusvaloración que en el último de ellos argumentaba respecto de la doctrina precedente no referida a preceptos de impugnación de un Estatuto de Autonomía.

Con ese punto de partida considero que la argumentación del FJ 77, relativa al apartado 1 del art. 131, minimiza, de forma no convincente para mí, el alcance del art. 149.1.30 CE en su posible proyección sobre el caso. En este precepto constitucional existen dos contenidos perfectamente diferenciables: uno relativo a la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, y otro a las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

De esos dos contenidos el primero no se limita a normas básicas, a diferencia del segundo, sino que es de atribución plenaria de la competencia exclusiva al Estado y ello sin distinción de la extensión del ámbito geográfico de validez de los títulos a que se refiere, por cierto, no solo “académicos”, sino también “profesionales”.

Por ello, el dejar abierto como el precepto hace, (y creo que es ahí donde se centra la razón de ser del mismo) que puedan habilitarse enseñanzas conducentes a la obtención de “título o certificación académica o profesional” de validez sólo en Cataluña, no creo que pueda situarse fuera del ámbito de necesaria proyección del art. 149.1.30 CE inciso primero, sino al contrario; por lo que la atribución a la Generalitat de competencia en esa materia como exclusiva no me resulta constitucionalmente aceptable, de ahí la inconstitucionalidad y nulidad de la inclusión en ese precepto del adjetivo “exclusiva”.

Y con razón reforzada llego a esa conclusión respecto al apartado 2 del artículo referido a “materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”, en que la proyección del art. 149.1.30 CE, no solo en el primero de sus contenidos, sino en los dos señalados antes, me parece clara.

Me resulta muy difícil de comprender cómo después de decir en relación al art. 131.2 que “se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación”, y por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE”, pueda sin embargo no verse dificultad insalvable en que la atribución de competencia en esa materia se haga como exclusiva.

En la Sentencia se salva lo, a mi juicio, insalvable con la explicación de que los preceptos constitucionales que se acaban de citar son “determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación

estatutaria como exclusivas, pues el sentido y alcance de esta expresión solo puede ser el que, con carácter general, admita, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC”.

Tal explicación no me resulta compatible, pues no puedo entender cómo sobre la base del reconocimiento de una “serie de reservas a favor del Estado”, tales reservas sean lógicamente conciliables con una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en áreas afectadas por esa reserva. La Sentencia se refiere a su interpretación constitucionalmente conforme del art. 110 EAC, que en su momento ya rechacé, oponiendo a ella que en dicho precepto debe mantenerse intacto el adverbio “únicamente”, con todas las consecuencias que en relación con él explique en el apartado 18.A.b de este Voto.

Las mismas razones me llevan a igual conclusión respecto del uso del adjetivo “exclusivas” en el art. 172.1. La argumentación del FJ 108 consiste en esencia en el examen de si los distintos epígrafes del precepto suponen o no intromisión en el área de lo básico, lo que no me resulta compatible, pues, según dejé expuesto en el apartado B) b), el área de lo básico no puede quedar positiva o negativamente bloqueada en un Estatuto de Autonomía, por lo que en materias de competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el marco de la definición de competencias exclusivas definido en el art. 110 EAC, la atribución de competencias a la Generalitat como exclusiva, por lo que tiene de cierre de la competencia del Estado, no es aceptable.

Especialmente rechazable me resulta la condescendencia en el enjuiciamiento del apartado e) (“el marco jurídico de los títulos propios de las universidades, de acuerdo con el principio de autonomía universitaria”), en el que sobre la base de la salvedad del principio de autonomía universitaria, se dice que “ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30 CE”.

Creo que se confunde el problema, que no consiste en la salvedad de los títulos del sistema educativo general, sino en que junto a ellos pueden existir o no en el marco de la Constitución títulos distintos de los de ese sistema, atribuidos a la competencia exclusiva de la Generalitat. En realidad no veo que se dé con esa argumentación una respuesta coherente al problema.

Se vuelve a prescindir de la diferencia entre los dos contenidos del citado precepto constitucional, señalada antes, en la que la competencia sobre títulos, en contra de lo que se dice en el pasaje acotado, no se limita a la de normas básicas, por lo que la invasión de la competencia exclusiva del Estado resulta clara, a mi juicio.

VIGÉSIMO.- En lo que se refiere a las impugnaciones relativas a distintos preceptos del título V del EAC sobre las “Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas”, a las que la Sentencia dedica los FFJJ 110 a 129 inclusive, mis discrepancias se centran en los fundamentos atinentes a los arts. 174.3 (FJ 111), 180 (FJ 113), 182 (FJ 114), 183 (FFJJ 115 y 116), disposición adicional segunda (FJ 117) y 187.1 y 2 (FJ 121), que, a mi juicio, debieron declararse inconstitucionales.

Las razones de mi discrepancia son mera aplicación al enjuiciamiento de los preceptos referidos de las argumentaciones ya expuestas en anteriores apartados de este Voto:

a) Sobre mi concepción de los límites del contenido posible de los Estatutos de Autonomía (apartado 3.d)), en el que, a mi juicio, no pueden tener cabida regulaciones afectantes a órganos o instituciones del Estado o a participaciones en ellos, ni a competencias exclusivas del Estado.

b) Sobre el significado de las remisiones del Estatuto a las leyes, que, a mi juicio, son condicionantes de la validez de las regulaciones de las leyes remitidas, y no, a la inversa, éstas condicionantes de la validez de los mandatos establecidos en el Estatuto; lo que he calificado en otros momentos como imperatividad eficiente de esos mandatos para las leyes a que remiten (apartados 14 a), 17 y 18.D)).

c) Sobre la incorrecta apelación genérica a:

a’) Las ideas de cooperación como recurso argumental para salvar la atribución a la Generalitat de competencias invasivas de los ámbitos de competencias exclusivas del Estado.

b’) A la de reserva de las facultades decisorias al Estado en esos ámbitos interferidos por la atribución de competencias a la Generalitat, como justificación de la posibilidad de la participación de las Comunidades Autónomas.

c’) A la del interés de la Comunidad Autónoma por la posible repercusión en ella del ejercicio de las competencias del Estado (consideraciones todas ellas a las que me refiero en el apartado 18 d), ya citado).

Creo que en todos los preceptos aludidos se produce el exceso respecto del contenido posible de los Estatutos de Autonomía consistente en imponer la intervención de la Generalitat en instituciones u organismos del Estado. Y las razones que se exponen en la Sentencia para salvar esas intervenciones tienen que ver con los criterios de remisión a las leyes, reserva al Estado de las facultades decisorias, o intereses de la Comunidad Autónoma que acabo de indicar en b) y c) para rechazarlo.

La argumentación con la que se salva la constitucionalidad de los preceptos, apelando a la técnica de las interpretaciones conformes, llega en muchas ocasiones a extremos inaceptables para mí, pues supone hacerle decir a veces a los preceptos lo contrario de lo que en una lectura respetuosa con su literalidad debe entenderse que dicen.

Así ocurre en el FJ 111 cuando en el enjuiciamiento del art. 174.3 EAC, alusivo a la participación de la Generalitat “en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado”, la interpretación conforme que se propone es la de que se “excluye que la participación se sustancie en la integración de los órganos decisorios”. Eso supone, si he entendido bien, que se participa en un organismo decisorio aunque sin formar parte de él, lo que ya de por sí implica, más que una interpretación, una reconfiguración del precepto; pero esa explicación no basta en ningún caso para responder a la dificultad que comporta el que esa participación deba serlo “en los procedimientos de toma de decisiones” de esos organismos decisorios del Estado, de los que no se forma parte.

Frente a la interpretación que se establece creo que en “organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado”, el Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma no puede imponerle al Estado la participación de la Comunidad Autónoma, pues una regulación tal no tiene cabida, a mi juicio, en el contenido posible de un Estatuto de Autonomía, definida en el art. 147 CE y concretado en el FJ 12 de la STC 247/2007; y ello (utilizando la expresión de la Sentencia) “por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables”.

La misma crítica puedo dedicar al enjuiciamiento del art. 180 EAC en el FJ 113 de la Sentencia, en el que se llega a decir que “el precepto en cuestión sería manifiestamente inconstitucional en la interpretación que hace del mismo la demanda”, y que “la literalidad del precepto examinado admite, desde luego, la interpretación auspiciada por los recurrentes”, a cuyas apreciaciones en modo condicional (una vez más) la Sentencia opone la de que “cabe otra interpretación, mantenida por las demás partes procesales, a cuyo tenor el precepto expresaría un propósito de colaboración de la Generalitat en unos procesos que, siéndole competencialmente ajenos, no dejan de referirse a instituciones que, por razón de sus funciones constitucionales en la estructura del Estado, resultan de especial interés para las Comunidades Autónomas en tanto que partes constitutivas del Estado mismo”, de modo que el precepto, según la Sentencia “no afecta a la libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC”. Con ese razonamiento se concluye que “el art. 180 no infringe la Constitución interpretado en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que disponga, dentro del margen que la Constitución les permita, las leyes orgánicas correspondientes”.

Convertir un mandato tan inequívoco como el art. 180, cuya imperatividad eficiente (“la Generalitat participa”), a mi juicio, no resulta dudosa, en “un propósito de colaboración de la Generalitat”, que “no afecta a la libertad del legislador para hacer efectiva o no la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC”, no es argumentación que pueda compartir.

Consideraciones semejantes pueden hacerse respecto de las interpretaciones que se establecen en la Sentencia en los FFJJ 114 y 121 en el enjuiciamiento respectivo de los arts. 182.1.2 y 3 y 187.1.2 y 3, sin que, no obstante, y sin razón clara que, a mi juicio, lo explique, y a diferencia de otras interpretaciones conformes, como las de los demás artículos ya referidos, las interpretaciones de éstos se lleven al fallo.

En cuanto al art. 183, al análisis de cuya impugnación se dedican los FFJJ 115 y 116, la interpretación que fija la Sentencia para salvar su constitucionalidad parte, en coherencia con la propia remisión del precepto a “los principios establecidos por los arts. 3.1 y 174”, de la propia interpretación de esos preceptos expuesta antes. Obviamente, en cuanto respecto de esas dos bases de partida he mostrado en sus lugares correspondientes (apartado 9 y en párrafo anteriores de este 20 del Voto) mi discrepancia, la conclusión de ésta me lleva a negar la constitucionalidad del art. 183. En mi criterio el art. 183 es la plasmación directa del principio de bilateralidad del art. 3.1 en cuanto modo de relación entre dos entes políticos cualitativamente similares, en este caso referida a las de sus Gobiernos respectivos, lo que me resulta inconciliable con la posición que constitucionalmente corresponde a una Comunidad Autónoma.

Es el carácter globalizador permanente del órgano bilateral regulado en el art. 183 y su ilimitado cometido institucional (apartado a)) de “participación... de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecte a la autonomía de Cataluña”, lo que impide minimizar, como creo que hace la Sentencia, su real significado, que no es, a mi juicio (FJ 115 in fine) un órgano de “cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos”, como la Sentencia dice, sino de participación de la Generalitat legalmente impuesta al Estado, y sólo a él, en el ejercicio de sus competencias.

Excluida la posibilidad constitucional de un órgano bilateral de esas características, y expulsado por tanto del ordenamiento jurídico, me resulta ya innecesario descender al análisis de sus funciones, pues, eliminado el órgano, las funciones carecen de soporte. Creo así que todo el art. 183 debiera declararse inconstitucional y nulo.

Y por derivación (FJ 117) debiera declararse la inconstitucionalidad de la alusión en la disposición adicional segunda EAC a la Comisión Bilateral como instancia ante la que el Estado debe motivar el no acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat.

VIGÉSIMO-PRIMERO.- Por lo que hace a las impugnaciones referentes al título VII (De la financiación de la Generalitat), a las que la Sentencia dedica los FFJJ 130 a 142 inclusive, mi discrepancia se centra en la solución a la que se llega respecto a los arts. 201.3 (FJ 131), 204.1 y 4 inciso final (FJ 132), 205, párrafo 1 (FJ 133), 206.5 (FJ 134), 210 (FJ 135), disposiciones adicionales séptima (FJ 136), octava, novena y décima (FJ 137), disposición adicional tercera (FJ 138) y 219.2 inciso segundo (FJ 141) y 4 (FJ 142).

Las claves de mi discrepancia, afectantes a la impugnación de todos los artículos citados, consisten, una vez más, en mi concepción sobre el contenido posible de los Estatutos de Autonomía, ya expuesta reiteradamente en este Voto; sobre las reservas constitucionales a leyes orgánicas específicas, en este caso la establecida en el art. 157.3 CE, lugar ocupado por la Ley Orgánica 8/1980, de 23 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 19 de diciembre (LOFCA, en adelante); sobre los límites de la interpretación conforme; así como en mi rechazo, reiteradamente expuesto, del que considero error de afirmar que el precepto estatutario de que se trate en cada caso viene condicionado en su validez por las normas a que remite, en vez de considerar que establece un imperativo inmediatamente eficiente, condicionante de la validez de las normas, que no pueden desconocer lo que el precepto estatutario ordena.

Con esa base global de partida estimo que los preceptos citados invaden el área reservada a la LOFCA, lo que determina por ese solo dato formal su inconstitucionalidad y nulidad.

A) El art. 201.3, independientemente de las consideraciones que haré respecto al art. 210.1 (cuya inconstitucionalidad, que después razonaré, determina por sí, a mi juicio, la del 201.3, que a la Comisión Mixta se refiere), al atribuir a la Comisión Mixta la competencia que en él se establece, (“el desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado Generalitat”) no sólo invade el ámbito reservado en el art. 157.3 CE a la Ley Orgánica en él prevista (la LOFCA), sino que además

entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 3 de la LOFCA, e incluso atribuye al órgano estatutario, en sede normativa impropia, mayores competencias que las que en sede propia la LOFCA atribuye al órgano que en ella se establece.

Creo que en la Sentencia se salva la constitucionalidad del precepto, convirtiéndolo en otro diferente. El concepto legal del art. 201.3 EAC de “desarrollo del presente Título”, que supone en su sentido propio, a mi juicio, la atribución directa de una potestad normativa, diferenciable de una mera potestad de aplicación, no me parece conciliable con la idea de que (FJ 131) la referencia a la Comisión Mixta contenida en ese precepto “hay que referirla al marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución, por lo que no significa que a aquélla le competa alcanzar los acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación del Título VI”.

El marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución tiene fijado en ella un cauce de ejercicio a través de la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, y en esa Ley Orgánica (LOFCA) en su art. 3. Y el precepto estatutario impugnado atribuye la función a ejercer en ese marco de coordinación y cooperación, a mi juicio con claridad, a un órgano de carácter bilateral, distinto del regulado en la LOFCA.

En todo caso, y aun en el para mí inaceptable de que el concepto normativo de “desarrollo del presente Título” pueda interpretarse en el sentido que la Sentencia dice, creo que en ese punto la Sentencia realiza una típica interpretación conforme del precepto, que, en aras de la coherencia, debiera haberse llevado como tal al fallo, lo mismo que se hace en otros casos.

B) El art. 204.1 en su referencia a los tributos cedidos totalmente incurre en la misma invasión del ámbito reservado a la LOFCA; pero además entra en directa contradicción con la regulación de ésta, en concreto con lo dispuesto en el art. 19.2, tanto en su versión inicial, como en la modificada. Cifrándonos a esta última, es claro que en ella no se atribuye directamente a las Comunidades Autónomas respecto de los tributos cedidos las facultades a que se refiere el art. 204.1 EAC, sino que solo establece la posibilidad de que puedan asumirlas, “de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión”; lo que supone que sea una Ley confiada a la disposición unilateral del Estado la que por tanto pueda otorgar o suprimir la delegación, o modificar la cesión de los tributos o su alcance y condiciones. Por el contrario, el art. 204.1 dispone de modo directo que las funciones de que se trata, respecto de “los tributos cedidos totalmente a la Generalitat”, corresponden “a la Agencia Tributaria de Cataluña”. En otros términos, el precepto impugnado se anticipa a las leyes de cesión de tributos, e impone por sí mismo una delegación de funciones del Estado, que, por la rigidez propia del tipo de norma que es un Estatuto de Autonomía, priva al Estado hacia el futuro de la disponibilidad unilateral de la misma.

Puede entenderse que la inconstitucionalidad del art. 204.1 en su referencia a los tributos cedidos totalmente se comunica al art. 204.4 inciso final, al no excluir de la remisión la extensión a los tributos cedidos, incluidos en el art. 204.1, y por razón similar al art. 205, párrafo primero, que, a su vez, entraría en contradicción material con el art. 20.2 y 4 de la LOFCA. Mas puede entenderse también que, excluida del art. 204.1 la referencia a los tributos cedidos por su declaración de inconstitucionalidad, habría desaparecido la base de su contradicción material con la LOFCA, que no, en todo caso, la invasión formal de su ámbito reservado.

C) El art. 206.5 creo que incurre en la misma causa de inconstitucionalidad que la apreciada respecto al art. 206.3.

No veo que si, como acertadamente se dice respecto de éste, para declarar su inconstitucionalidad, “la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto”, en el enjuiciamiento del art. 206.5, referido a los “mecanismos de nivelación”, pueda imponerse al Estado en el Estatuto de Autonomía una obligación de garantía como la que el precepto establece. Tal imposición entra, a mi juicio, directamente en contradicción con la enfática proclamación que le precede, y que he dejado transcrita.

No alcanzo comprender cómo, situados en el razonamiento de la Sentencia tanto el apartado 3 como el 5 del art. 206 en el marco conceptual de la solidaridad interterritorial, el límite impuesto en el primero de los apartados puede declararse inconstitucional y la imposición de la garantía del segundo puede salvarse de la inconstitucionalidad con una interpretación conforme.

Creo que la razón expuesta en la Sentencia (FJ 134) para el distinto tratamiento resulta sumamente artificiosa, y a la postre errónea.

Se empieza diciendo, (a mi juicio acertadamente, aunque una vez más en modo potencial, que debería ser, de nuevo, en presente de indicativo) que “también la previsión del art. 206.5 EAC debiera declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa”. Pero de inmediato, (con total falta de justificación lógica en el discurso, a mi juicio), se dice que “la previsión incluida en el art. 206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas parte del territorio español (art. 138.1 CE)”. En primer lugar, que la previsión analizada sea “sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución”, creo que no es razón convincente para que por ello pueda negarse que sea “propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía”. Si entiendo el argumento, parece decirse con él que es la Constitución la fuente “inmediata y directa” de la exigencia que el Estatuto expresa, minimizando así el significado de esa imposición en el Estatuto. En otros términos, se volatiliza la entidad “condicional e imperativa” de la exigencia del art. 206.5 EAC, al trasladarla a su fuente “inmediata y directa”: el deber constitucional del Estado.

Mas, aun admitiendo a los meros efectos dialécticos la línea discursiva de la Sentencia, y dando un paso más en mi propio discurso, sigo sin comprender cómo sobre la base del deber constitucional del Estado de “garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad, velando... etc”, a la hora de ponderar las dos distintas exigencias establecidas en el art. 206 EAC, respectivamente en sus apartados 3 y 5, para regular la contribución de Cataluña a esa solidaridad, la relación con aquel deber constitucional del Estado pueda ser distinta: desvinculada de él la primera, y con causa “inmediata y directa” en él la segunda.

En mi personal apreciación creo que en la negada hipótesis de que se pudiera graduar en su relación con el deber del Estado referido cada una de las dos exigencias del Estatuto contrastadas, tendría mayor justificación constitucional la primera (la del apartado 3) que la segunda (la del apartado 5).

Que la Comunidad Autónoma beneficiaria de la solidaridad deba llevar a cabo un esfuerzo fiscal similar al de la Comunidad Autónoma que contribuye a aportar fondos para la solidaridad, a mi juicio, sitúa la exigencia en un plano de consideración comparativa inmediata entre ambas comunidades, y en él encontraría, a mi juicio, una justificación inmediatamente apreciable. Por el contrario, que la Comunidad Autónoma que contribuya a la solidaridad conserve o vea alterada su posición “en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación”, no se sitúa, creo, en un plano de la consideración comparativa inmediata entre aquella Comunidad y la que se beneficie de la solidaridad, sino en el de la comparación de la primera con otras distintas; y en ese plano la exigencia que nos ocupa me resulta de muy difícil conexión con el deber constitucional del Estado. Y es aquí donde, para explicar esa conexión, la Sentencia expone una argumentación que me parece errónea, cuando dice: “adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir”.

El precepto no tiene en consideración la posición relativa de la Comunidad que contribuye a la solidaridad y la que se beneficia de ella sino, como ya he adelantado, “la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas”.

En otros términos, el precepto no tiene nada que ver, en mi opinión, con el efecto teórico de desequilibrio, en cuya exclusión se basa en definitiva la argumentación de la Sentencia para justificarlo.

D) En cuanto al art. 210 EAC, mi discrepancia de la Sentencia (FJ 135) es radical, y se centra en la caracterización de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales-Estado Generalitat como “el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica”. Entiendo que la caracterización de ese órgano como órgano bilateral no puede minimizarse en su sentido normativo, como creo que hace la Sentencia, utilizando la técnica de la interpretación conforme, que en este caso creo que conduce a la conversión del órgano bilateral de relación en el ámbito de la financiación autonómica, al que le corresponde nada menos que “la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado”, en un órgano totalmente diferente. Me parece inconciliable con el sentido del precepto la posibilidad de interpretarlo en el de “que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales”. “Siempre que se interprete” así, dice la Sentencia que el primer inciso del art. 210.1 “no resulta inconstitucional”; pero en mi opinión el precepto, si se respeta su propio sentido, no puede interpretarse así. Estimo que, al interpretarlo nosotros como lo interpretamos, cambiamos su sentido, que, a mi juicio, “quebranta la reserva de la ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales”, contra lo que la Sentencia dice, excediéndonos, una vez más, en el uso de la técnica de la interpretación conforme, y cambiando el precepto en otro de distinto alcance.

El precepto en el contexto total del Estatuto se sitúa en una estela de continuidad con la bilateralidad regulada en los arts. 3 y 183, preceptos, a su vez, respecto de cuya interpretación en nuestra Sentencia ya he razonado mi discrepancia (apartados 9 y 20 respectivamente).

La inconstitucionalidad del art. 210.1 creo que, sin necesidad de consideraciones complementarias, extiende sus efectos a todo el apartado y al segundo, así como al art. 201.3, al que ya me referí antes.

E) Mi discrepancia respecto de las argumentaciones de la Sentencia referidas a las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y tercera, aparte del reproche genérico de invasión del ámbito reservado a la LOFCA, tiene que ver con lo que creo cambio de sentido de las mismas. La interpretación que se hace en la Sentencia, con la que se evita su declaración de inconstitucionalidad, sustituida por interpretaciones conformes, consiste, a mi juicio, en negar los mandatos inequívocamente imperativos de dichas disposiciones, para afirmar que el Estado no ve mermada su libertad para disponer lo que crea deba hacer, interpretación que, dicho sea con la máxima autolimitación del juicio crítico en aras de la aconsejable cortesía, me resulta por completo incompatible.

F) Por último, en cuanto al art. 219.2, inciso final, si se parte de que, como reconoce la Sentencia (FJ 141) “la fijación de los criterios homogéneos y uniformes de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde en exclusiva a éste ex art. 149.1.14 y 18 CE”, lo que comparto plenamente, no me resulta aceptable que una competencia exclusiva del Estado pueda resultar condicionada en ninguna medida por una norma de un Estatuto de Autonomía, sustraída a la posibilidad de disposición unilateral de la mismas por el Estado, sin que me resulte convincente la argumentación con la que se concluye el FJ 141 de la Sentencia.

Y las mismas razones creo que son aplicables al enjuiciamiento crítico del art. 219.4 en su referencia implícita, al no haberlos excluido, a “los recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos” estatales, lo que debiera desembocar en la inconstitucionalidad parcial del precepto, limitada a esas subvenciones e impuestos estatales.

VIGÉSIMO-SEGUNDO.- Finalmente en lo que hace a las impugnaciones de preceptos del título VII (De la reforma del Estatuto), a los que la Sentencia dedica los FFJJ 143 a 147 inclusive, la clave de mi discrepancia de la Sentencia es por una parte la tan reiterada de mi concepción sobre los límites del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, y por otra la contradicción de los arts. 222.1 b) y d) y el 223.1 d) e i) con el art. 147.3 CE.

El art. 147.3 CE, cuando después de decir que “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos”, añade “y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”, no creo que deje un espacio jurídico

para que el trámite de “aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica”, que corresponde inequívocamente a éstas, órgano constitucional del Estado (art. 66 CE), y se refiere a un tipo de norma establecida directamente en la Constitución (art. 81 CE: “... las que aprueben los Estatutos de Autonomía...”), pueda ser regulado por los distintos Estatutos de Autonomía. Considero que los preceptos referidos del Estatuto exceden del ámbito que les es propio, e invaden el que corresponde a las Cortes Generales y a la regulación del trámite de las leyes orgánicas.

No me resulta convincente la afirmación contenida en el FJ 143 de un “evidente paralelismo que es de advertir entre el art. 222.1 b) EAC y el art. 223.1 b) EAC”, que, según la Sentencia, “lleva necesariamente a entender que la utilización en unos preceptos de los términos ‘ratificación’ y ‘aprobación’, respectivamente, no tienen el alcance pretendido por los recurrentes”.

Muy por el contrario, creo que el hecho de que el EAC distinga en sendos artículos dos procedimientos de reforma: uno referido a “la reforma de los Títulos que no afecten a las relaciones con el Estado” y otro a “la reforma del resto de los Títulos”, y a su vez dentro de cada artículo, como alternativas diferenciadas posibles, la ratificación y la aprobación (art. 222. 1 b) y c) y 223.1 d) y e)), impide negar, como se hace en realidad en la Sentencia, el sentido diferencial de la ratificación y de la aprobación. Pero en todo caso lo definitivo, a mi juicio, se trate de ratificación simplemente o de aprobación, es que el trámite de una ley orgánica del Estado no puede ser regulado en un Estatuto de Autonomía.

El hecho de que a las Cortes Generales no se le cierre el paso para optar por la simple ratificación o por un trámite de la aprobación distinto en ambos procedimientos (lo que resulta de lo dispuesto para el primero en el contraste entre el art. 222.1 b), impugnado y el c), no impugnado, y en el segundo del contraste entre el art. 223.1 d), impugnado y el e) no impugnado), no empece para que en realidad lo que corresponde a las Cortes Generales en la aprobación de una ley orgánica no deba tener como fuente normativa de ordenación un Estatuto de Autonomía. La consecuencia a que debe conducir la consideración anterior, no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 222.1 b) en el inciso alusivo a “y consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica” y el art. 222 d).

En cuanto al art. 222.1 d) y 223 i), implican a mi juicio, la atribución a la Generalitat del ejercicio de una facultad de convocatoria de referéndum, que con arreglo a lo dispuesto en los arts. 62 c) y 152. 2 CE, corresponde al Rey.

Sobre la base de que el referéndum de modificación de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento regulado en el art. 151 CE es un referéndum establecido en el art. 152.2 CE; esto es, uno de los referéndums previstos en la Constitución, y la de que el art. 62 c) CE atribuye al Rey la potestad de “convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución”, me resulta inequívoco que la convocatoria de aquel concreto referéndum está incluida en la previsión genérica del art. 62 c) CE, y que por tanto la atribución a la Generalitat contradice frontalmente la regulación constitucional, y es por ello inconstitucional y nula.

La argumentación de la Sentencia con la que se niega la atribución constitucional de la potestad de convocatoria del referéndum al Rey no me parece consistente, y por ello no puedo compartirla. Creo que parte de una duda que me resulta bastante forzada, la cual se resuelve en unos términos que no me resultan convincentes.

Aun admitiendo a los meros efectos dialécticos que el art. 62 c) CE, al utilizar la expresión “los casos”, pueda suscitar la duda de si se refiere a los caos en que la Constitución prevea la convocatoria de referéndum por el Rey, o a los casos de los referéndums previstos en la Constitución, no por ello, a mi juicio, queda abierta en la Constitución la vía para que en los concretos casos en que ésta no atribuya directamente al Rey la convocatoria de un referéndum previsto en la misma, una ley orgánica, que no sea la establecida en el art. 92.3 CE, pueda atribuir la potestad de convocatoria a un poder público que no sea el Rey. A mi juicio, desde el momento en que la propia Constitución en el art. 92.3 CE reserva a una ley orgánica específica la regulación de “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum prevista en esta Constitución”, es esta Ley, y no otra, la que puede regular la potestad de convocatoria del referéndum de modificación de los Estatutos de Autonomía, a que se refiere el art. 152.2 CE.

Y como en esa Ley (la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum) en su art. 2.3 se atribuye al Rey la convocatoria del referéndum, y el previsto en el art. 152.2 CE, es, a su vez, objeto de previsión específica en el art. 10 de la propia Ley, me resulta indiscutible que, aun en la negada hipótesis de que he partido a efectos dialécticos, la regulación de la Ley Orgánica 2/1980 cerraría el paso a la posibilidad de que la convocatoria del referéndum de modificación del Estatuto de Autonomía pueda sustraerse a la potestad del Rey, para atribuirla a la Generalitat, como hacen los arts. 222.1 d) y 223 i) EAC.

Aunque en la negada hipótesis planteada se pudiera sostener que dichos artículos no entran en colisión inmediata con los arts. 62 c) y 152.2 CE, sí colisionarían en todo caso de modo mediato por la vulneración de la Ley Orgánica 2/1980, como norma a la que especialmente la Constitución reserva en su art. 92.3, según se ha razonado, la regulación de esa materia.

En ese sentido emito mi Voto.

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.

Voto particular que formula el Magistrado D. Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 28 de junio de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

PRIMERO.- Ante todo, dicho sea con el máximo respeto a mis compañeros, he de subrayar que mi discrepancia respecto de la Sentencia dictada en estos autos es radical, en cuanto que arranca de dos raíces: por una parte, la naturaleza de este Tribunal, al que la Constitución atribuye una muy bien perfilada función de la que derivan claros límites, que en esta Sentencia se desbordan ampliamente, y, por otra, la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, a los que la Constitución asigna un contenido que, obviamente, implica unos límites, que la resolución de la que discrepo no ha atendido en todas sus relevantes consecuencias:

A) En la primera de las indicadas líneas -naturaleza del Tribunal Constitucional- he de señalar que esta Sentencia, en una buena medida, se aparta de la función estrictamente jurisdiccional que le es propia para, en lo que denomina interpretaciones, crear unas normas

nuevas invadiendo el campo funcional del legislador: salva así de la declaración de inconstitucionalidad muchos preceptos, pero esto se logra atribuyéndoles un sentido diferente, a veces contrario, al que su texto expresa e incluso en ocasiones se les despoja de toda virtualidad jurídica, reduciéndolos a meros propósitos o a simples pretensiones o sugerencias y, en algunos casos, a descripciones de la doctrina del Tribunal Constitucional, con todo lo cual viene a dar una redacción nueva a no pocos aspectos del Estatuto.

Creo que la de 1978 es la más sabia de nuestras Constituciones, lo que no cierra el paso a una interpretación evolutiva, que respetando con plena fidelidad su espíritu, se adapte a las nuevas circunstancias de los diversos aspectos de la realidad. Pero no es este el caso: la definición de Cataluña como nación, elemento esencial del Estatuto impugnado, contradice frontalmente el fundamento mismo de la Constitución -art. 2 CE-, que en su sistema sólo admite una nación que es la Nación española. Claro es que la Constitución puede reformarse, pero no es el Estatuto, norma subordinada a la Constitución, cauce hábil para ello -título X CE, “De la reforma constitucional”-.

Ciertamente, siendo la Constitución la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico, el principio de jerarquía normativa impone insoportablemente a este Tribunal, como después destacaré, la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas que la contradigan.

Pero, además, he de señalar que la experiencia de los más de treinta años de vigencia de la Constitución me ha llevado a la conclusión, que para mí es una convicción profunda, de que las cosas salen mejor cuando se ajustan a lo querido por la Constitución y salen peor cuando se apartan de lo que la Constitución establece. Y esto último es lo que ocurre en esta Sentencia, en la que el Tribunal se aleja ostensiblemente de lo que precisamente para él prescribe nuestra Norma suprema: no declara la inconstitucionalidad de preceptos estatutarios que, en mi opinión, son claramente inconstitucionales, atribuyéndoles un sentido distinto al que deriva de su texto, con lo que se crea una norma nueva, cometido propio del legislador absolutamente ajeno a la función constitucional de este Tribunal.

B) En el segundo aspecto mencionado -naturaleza y contenido de los Estatutos de Autonomía- subrayo ya que el principio de la competencia, es decir, en lo que ahora importa, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es un elemento capital en el Estado de las Autonomías y he de recordar que la técnica de la división del trabajo, que en el campo de las organizaciones privadas responde a principios de racionalización y eficacia, en el ámbito del Derecho público asume además y sobre todo otra importante significación, en cuanto implica una garantía de que, en lo que aquí interesa, las normas se dicten precisamente por el órgano al que corresponde velar por un determinado aspecto del interés público en virtud de lo establecido por la Constitución.

Así las cosas, es de señalar que el Estatuto de Autonomía, y muy concretamente su reforma, es el fruto de la actuación de una competencia conjunta atribuida por la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas -en los apartados 10 y 13 examinaré con detalle este punto-, figura la indicada -competencia conjunta- distinta de la competencia compartida por el Estado y la Comunidad Autónoma: mientras que el ejercicio de la competencia compartida se traduce en la aprobación de dos leyes distintas -la básica por el Estado, la de desarrollo por la Comunidad Autónoma-, cada una de las cuales podrá ser modificada a solas por su autor, la actuación de la competencia conjunta da lugar al nacimiento de una sola ley que ya no podrá ser modificada a solas ni por el Estado ni por la Comunidad Autónoma.

De ello deriva claramente que el Estatuto no podrá regular nada que esté fuera del ámbito objetivo de la competencia conjunta, más concretamente, en lo que aquí interesa, no podrá incluir en su contenido nada de lo que sea competencia exclusiva del Estado, al que corresponde la regulación de todo lo que atiende a las exigencias de los aspectos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, los que atañen al principio de unidad, con la gran extensión de consecuencias que de él derivan, y al principio del interés general de la Nación española.

Numerosos son los preceptos estatutarios que invaden el campo propio de las competencias estatales, como después he de indicar. Ahora subrayo la relevancia de los mencionados principios en el terreno de la financiación autonómica que no puede “quedarse exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7), y es que “la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes” (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3), lo que reclama un claro protagonismo del Estado.

C) En definitiva, y con esas raíces, mi discrepancia puede resumirse señalando que la Sentencia elude las procedentes declaraciones de inconstitucionalidad de muy numerosos preceptos que son inconstitucionales, sustituyéndolas por una larga lista de interpretaciones, que, por cierto, no son sólo las que figuran en el fallo, construyendo así una Sentencia que pretende ser interpretativa, vía esta, la de las sentencias interpretativas, absolutamente impracticable en esta ocasión pues el sentido evidente de los preceptos que después indicaré, en modo alguno permite entenderlos como lo hace la Sentencia.

Pero, además, es de advertir que esa vía -declaraciones que se dicen interpretativas-, resulta oscurecida por la incertidumbre que, en cuanto a eficacia, acompaña a este tipo de sentencias -recientemente se ha escrito sobre su inanidad-: bastará recordar en esta línea en qué ha quedado -en nada- la interpretación que el Tribunal hizo en la STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 14, del art. 112 LOPJ, respecto de la elección parlamentaria de los doce Vocales Jueces del Consejo General del Poder Judicial, en la que se destacaba que si se distribuían “los puestos a cubrir entre los distintos partidos” resultaría frustrada la finalidad perseguida por la Constitución. Y esto es exactamente lo que ha ocurrido: se ha frustrado la finalidad perseguida por la Constitución.

Ahora, en la Sentencia de la que discrepo, muchas de las interpretaciones -creaciones- de preceptos que se hacen son citadas en el fallo, aunque sin recoger en éste su texto como hubiera sido de desear, y cabe esperar para ellas que esa cita las provea de una mejor fortuna que la que tuvo la STC 108/1986. Ocurre, sin embargo, que a lo largo de los fundamentos jurídicos se van deslizando otras interpretaciones con las que se salvan numerosos preceptos abiertamente inconstitucionales y que pese a ello no aparecen en el fallo

-así, el párrafo 15 del preámbulo, “derecho inalienable de Cataluña al autogobierno”, FJ 8, el art. 2.4, “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”, FJ 9, el art. 3.1 sobre el principio de bilateralidad, FJ 13, y un largo etc.-.

En conclusión, creo que las sombras de duda sobre la eficacia de estas interpretaciones -creaciones- de preceptos no existirían si se hubiera hecho lo procedente: declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las normas que, en mi opinión, son inconstitucionales.

SEGUNDO.- Mi reflexión ha de comenzar con una obviedad: este Tribunal es un órgano jurisdiccional pues la función que le encomienda la Constitución es la de ejercer “jurisdicción” -art. 161.1 CE-, dictando “sentencias”-art. 164 CE-, con las que, garantizando la primacía de la Constitución, “enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes ...” -art. 27.1, LOTC- declarando, en caso de disconformidad, la inconstitucionalidad e “igualmente la nulidad de los preceptos impugnados” -art. 39.1 LOTC-.

La inconstitucionalidad es el supuesto de nulidad más inexorable de nuestro ordenamiento jurídico. Así pues, la regla general es la de que no cabe inconstitucionalidad sin nulidad, ni siquiera sin nulidad pero con ineficacia: siendo la Constitución la norma que integra la cúspide de la pirámide del ordenamiento jurídico, es decir, la norma suprema -así “se afirma de modo inequívoco y general en su art. 9.1”, STC 80/1982, de 20 de diciembre, FJ 1-, el principio de la jerarquía normativa -art. 9.3 CE- ha de determinar que las leyes que vulneran el modelo de convivencia que traza la Constitución resulten radicalmente nulas y así ha de declararlo necesariamente este Tribunal, salvo en casos rigurosamente excepcionales cuya justificación debe quedar perfectamente explicitada en la Sentencia.

Ciertamente hay casos en los que aun apareciendo aspectos de inconstitucionalidad en una norma, el tenor de ésta admite una interpretación conforme con la Constitución. Es una posibilidad perfectamente legítima, siempre que concurra su inexcusable “presupuesto”: “que la norma admita realmente un determinado entendimiento” conforme con la Constitución -SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5 y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6-.

Ninguna duda existe respecto de la viabilidad de las Sentencias interpretativas, con los límites que derivan del presupuesto mencionado y que muy cuidadosa y detalladamente señala la doctrina del Tribunal para no invadir -“usurpar” es el verbo que utilizan nuestras sentencias: STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6- el terreno propio del poder legislativo.

Es claro que todas las sentencias dictadas, en lo que ahora importa, en los procesos de declaración de inconstitucionalidad, en cuanto que en ellas se “enjuicia la conformidad o disconformidad” -art. 27.1 LOTC- con la Constitución de la norma objeto del debate, han de llevar a cabo la tarea dirigida a indagar el sentido de esta norma, “operación que forzosamente coloca a este Tribunal en el terreno de la interpretación de la legalidad” -STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6-, de suerte que la conclusión a la que se llegue en este terreno constituye un *prius* lógico insoslayable para decidir sobre la constitucionalidad del precepto debatido.

Resulta, así, que todas las sentencias, tanto las estimatorias como las desestimatorias, en cuanto que, como cuestión primera del fondo del asunto, han de llegar a un determinado entendimiento del precepto discutido, podrían considerarse interpretativas. Pero no es este concepto tan amplio el que se ha impuesto en la terminología al uso: una sentencia puede calificarse de interpretativa, en el sentido estricto de esta expresión, cuando excluye una cierta interpretación por inconstitucional o cuando impone otra por entender que “un determinado texto no es inconstitucional si se entiende de una determinada manera” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4).

Ahora bien, el contenido propio de estas sentencias es una “labor interpretativa (que) tiene por objeto el establecimiento del sentido y significación del texto” del precepto impugnado (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), siendo ya de subrayar que “la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales tiene también sus límites” (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 34/1993, de 18 de noviembre, FJ 2). Así, no es admisible una “reconstrucción del mandato normativo” (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ni tampoco “ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos” (STC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5), olvidando el límite que es “el respeto al propio tenor literal de aquéllos” (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 238/2007, de 12 de julio, FJ 2) y razonando “contra su sentido evidente” pues al “manipular los enunciados legales” estaría “usurpando este Tribunal funciones que corresponden al legislador” (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), provocando así “la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22, 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13, 194/2000, de 19 de julio, FJ 4 y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7)” (SSTC 138/2005, de 26 de mayo FJ 5 y 235/2007, de 7 de noviembre FJ 7).

TERCERO.- Ya en este punto, he de reconocer que la Sentencia de la que discrepo acerca el Estatuto en muchos de sus pasajes a la Constitución, aunque, como ya he dicho, esto se produce atribuyendo a numerosos preceptos un sentido diferente, incluso, en no pocas ocasiones, contrario, al que resulta de su texto. Con ello, este Tribunal, desconociendo los límites de su actuación, más concretamente, apartándose del contenido de la función que le encomienda la Constitución, usurpa funciones que corresponden al legislador. En esta Sentencia el Tribunal ha operado no como lo que es -un órgano jurisdiccional- sino como lo que no es -un órgano legislativo-, pues crea un Estatuto nuevo.

En definitiva, el resultado de lo que la Sentencia denomina interpretaciones puede desglosarse en dos grandes apartados: en ocasiones, el nuevo sentido atribuido a los preceptos da lugar a un nuevo mandato, pero en otras la norma se vacía de contenido privándola de efectos jurídicos:

A) Son numerosos los pasajes de la Sentencia en los que aparece clara la creación de un nuevo mandato, lo que salta a la vista sin más que cotejar el texto estatutario y el sentido que le atribuye la Sentencia, así:

a) Los derechos históricos del pueblo catalán, según el EAC -preámbulo, párrafo 10, y art. 5 - fundamentan el autogobierno de Cataluña, pero para la Sentencia -FJ 10- tales derechos “nunca” podrán ser fundamento del “derecho constitucional al autogobierno”: su sentido es “únicamente” el de “explicar las asunción estatutaria de determinadas competencias”.

b) El catalán, que en el EAC -art. 6.1- es la lengua de uso normal, según la Sentencia -FJ 14.a), párrafo segundo- es una lengua de uso normal.

c) El catalán, para el EAC -art. 6.1- es la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, y sin embargo en la Sentencia -FJ 14.a), párrafo último- es una lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

d) El deber de conocer el catalán en los términos del EAC -art. 6.2- se impone a “los ciudadanos de Cataluña”, es decir, a todos los ciudadanos de Cataluña -la expresión “ciudadanos de Cataluña” es el paralelo a la de “todas las personas” que la precede-, pero según la Sentencia -FJ 14, b)- no afecta a todos los ciudadanos, sino solo a algunos, de suerte que sólo tienen ese deber los concretos ciudadanos que se encuentran en unas determinadas situaciones de sujeción especial -los alumnos de centros de enseñanza y funcionarios públicos-, situaciones éstas de sujeción especial que, por definición, se contraponen a la generalidad propia de “los ciudadanos de Cataluña”.

e) El Estatuto establece la participación de la Generalitat en instituciones, organismos y procedimientos de “toma de decisiones” del Estado -art. 174.3 EAC-, pero para la Sentencia tal participación no puede sustanciarse respecto de “los órganos decisorios del Estado” -FJ 111-.

f) La competencia de la Generalitat prevista en el art. 138 EAC, como expresamente indica la rúbrica de este precepto, recae sobre la “inmigración”, y sin embargo la Sentencia -FJ 83- declara tajantemente “que la referencia a la ‘inmigración’ no se corresponde con esta materia constitucional”.

Y he de añadir que la redacción de lo que se consideran interpretaciones de muchos preceptos advierte ya de la inconstitucionalidad de éstos, pues ha sido imprescindible huir de su sentido evidente para evitar una declaración de inconstitucionalidad que sería inevitable atendiendo al texto de la norma. Después he de justificar la inconstitucionalidad de cada una de las normas que acabo de mencionar. Ahora citaré un solo ejemplo: la competencia que el art. 138 EAC, al que acabo de referirme, atribuye a la Generalitat recae sobre la “inmigración” -literalidad de la rúbrica-, pero como la inmigración es una competencia exclusiva del Estado -art. 149.1, 2 CE-, la declaración de inconstitucionalidad se orilla diciendo que el precepto no se refiere a la inmigración.

B) En otros muchos casos, la Sentencia evita la declaración de inconstitucionalidad privando a los preceptos estatutarios de cualquier sentido normativo. Recojo aquí algunos de ellos:

a) Me refiero ante todo a la cláusula “en todo caso”, que tan frecuentemente aparece en el Estatuto, y cuyo terminante sentido literal se ve reducido prácticamente a la nada en la Sentencia:

a’) El art. 102.3, con referencia a los funcionarios de la Administración de Justicia, prescribe que “en todo caso” el conocimiento suficiente de la lengua y del derecho propio “se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado”.

El precepto, que contiene un mandato dirigido al Estado, es terminantemente inconstitucional -competencia exclusiva del Estado, 149.1.5, y reserva de ley orgánica, art. 122.1 LOPJ- pero la Sentencia evita la declaración precedente, negándole su condición de mandato, pues es “una legítima pretensión del legislador estatutario” sobre la que decidirán las Cortes Generales “con perfecta libertad” -FJ 51-.

La valoración que el precepto ordena para “en todo caso”, significa en la Sentencia que tal valoración operará en el caso de que así lo decidan las Cortes Generales.

b’) El art. 33.5 establece que los escritos presentados en catalán por los ciudadanos de Cataluña ante los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal “tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica”, pero según la Sentencia, una vez más, esto será así en el caso de que así lo decida “con entera libertad” del legislador estatal -FJ 21-.

c’) Pero donde la cláusula “en todo caso” aparece con extraordinaria frecuencia es en el terreno de la asunción de competencias por la Generalitat. Me voy a referir ahora a ella en este campo específico.

Es claro que en las competencias compartidas es a la legislación básica estatal a la que corresponde, en lo que ahora importa, determinar, por exclusión, el campo que queda abierto a la normativa autonómica de desarrollo y no al revés. Ocurre, sin embargo que el Estatuto, en numerosos preceptos -una larga lista de éstos aparece recogida en el FJ 64-, atribuye competencias a la Generalitat especificando submaterias, mediante un sistema de listas, en ocasiones muy detalladas, que deben entenderse comprendidas “en todo caso” en la materia correspondiente: se trata así, en el texto estatutario, de un mandato con carácter necesario e incondicional, que además cuando va referido a una enumeración de elementos significa que el mandato opera “al menos, como mínimo” -éste es el sentido que el Diccionario de la Academia incluye para esta locución adverbial- sobre todos los elementos de la enumeración. La competencia así atribuida a la Generalitat sobre esas submaterias tiene, pues, un carácter rigurosamente ineludible.

En consecuencia, es esta atribución competencial autonómica la que va a dar lugar, por exclusión, a la determinación del ámbito de lo básico, que es una competencia ineludiblemente estatal, lo que resulta un contrasentido -lo básico es el común denominador normativo-radicalmente inconstitucional.

La Sentencia, sin embargo, soslaya la declaración de inconstitucionalidad indicando que la expresión en todo caso “ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo ... sin que las competencias del Estado resulten impedidas o limitadas en su ejercicio” -FJ 64-. Pero este entendimiento de las cláusulas “en todo caso”, que resulta sencillamente incompatible con su tenor literal, tal como lo concreta el Diccionario de la Academia, las vacía completamente de todo contenido jurídico: estas cláusulas no incorporarían norma alguna al sistema.

b) El art. 180 EAC ordena una participación de la Generalitat en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, mandato éste claramente inconstitucional -reserva de ley orgánica, arts. 122.1 y 165 CE-; sin embargo la Sentencia evita la correspondiente declaración -FJ 113-, entendiendo que tal participación en su “existencia” misma, depende

de lo que digan las correspondientes leyes orgánicas, pues el precepto estatutario “no afecta a la libertad del legislador estatal”, lo que implica, otra vez, que habrá participación si aquél así lo dispone y no habrá participación si no lo establece, de suerte que el mandato dirigido al Estado, para la Sentencia, queda reducido a la expresión de “un propósito de colaboración de la Generalitat”.

c) La disposición adicional tercera del Estatuto, imperativamente, prescribe una inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras “para un período de siete años”, pero este mandato, que resulta inconstitucional por ser materia competencia del Estado -art. 149.1.14, 134, 157.3 y 158- según la Sentencia -FJ 138- deja en “plena libertad a las Cortes Generales” a la hora de aprobar los Presupuestos Generales del Estado, lo que reduce la norma a una sugerencia.

d) Los arts. 110, 111 y 112 son normas jurídicas que imponen las funciones que se integran en las competencias asumidas por la Generalitat, contenido éste negado al legislador -STC 76/1983, de 5 de agosto-, lo que implica la inconstitucionalidad de aquéllos, como después he de destacar; sin embargo, la Sentencia -FJ 58- no lo declara así, pues entiende que estos preceptos son una “exposición ordenada y sistemática”, “sin otro ánimo que el descriptivo”, del “cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas” por este Tribunal, y ello con la finalidad de evitar la “incertidumbre” que pueda existir para la “cognoscibilidad y reconocimiento” de tal doctrina, con lo que se está privando a estos preceptos de virtualidad jurídica, pues es claro que esa virtualidad no será la propia de unos preceptos legales sino la de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que, naturalmente, éste podrá modificar.

Todos estos preceptos, con esta técnica de despojo de sentido normativo, pasan a ser un mero conjunto de pretensiones, propósitos, sugerencias o resúmenes de jurisprudencia. Esta falta de virtualidad jurídica de la norma, siempre anómala, resulta más llamativa cuando el mandato contenido en el precepto estatutario tiene como destinatario único al Estado: el Estatuto es una ley, lo que significa que sus preceptos son normas jurídicas, con toda la fuerza vinculante frente a todos que es propia de la ley, de suerte que si ésta ordena al Estado una determinada actuación -así, como he indicado en los apartados anteriores, los arts. 33.5, 102.3, 180, disposición adicional tercera EAC, etc.- el Estado estará obligado a llevarla a cabo. Sin embargo la Sentencia, en los casos que acabo de señalar, declara que el Estado puede cumplir o no el mandato “con entera libertad” -FJ 21-, “con perfecta libertad” -FJ 51-, sin que quede afectada “la libertad del legislador estatal” -FJ 113-, con “plena libertad” -FJ 138-, etc.

Ya en este punto, subrayo que el resultado al que se llega -ineficacia de la norma- se obtiene aquí por una vía que se considera interpretativa, es decir, sin declaración de inconstitucionalidad, lo que implica que, en buena hora, se viene a dar tierra a aquella extraña figura de la inconstitucionalidad, sin nulidad, pero con ineficacia que aparece en la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

En definitiva, la Sentencia consigue evitar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos a los que me vengo refiriendo, pero esto es a costa de dejar sin virtualidad no pocos contenidos de una Ley tan importante como es el Estatuto de Autonomía que el Estado reconoce y ampara “como parte integrante de su ordenamiento jurídico” -art. 147.1 CE-.

Y dicho esto, inmediatamente tengo que añadir que estoy de acuerdo con la falta de virtualidad jurídica de tales normas, pero no porque esto sea deducible de su dicción, sino porque su contenido resulta claramente inconstitucional y por tanto nulo.

En efecto, no resulta constitucionalmente viable que el Estatuto imponga al Estado deberes en el campo de las competencias estatales, dado que éste queda fuera del ámbito de la competencia conjunta del Estado y de la Comunidad Autónoma, único, como después destacaré -apartados 10 y ss-, en el que constitucionalmente puede operar el Estatuto. Tales deberes solo resultan constitucionalmente lícitos en el supuesto específico de que tengan un anclaje constitucional -así, en el terreno de la cooficialidad, al que me referiré en el apartado 8 A)-. Sin embargo, la Sentencia, en numerosos pasajes relativos a preceptos que no gozan de ese anclaje, evita la declaración de inconstitucionalidad despojándolos de toda virtualidad jurídica, para lo que fuerza una interpretación que no es, evidentemente la que deriva de su claro texto.

CUARTO.- El punto de partida para el examen del Estatuto aquí impugnado hubiera debido ser el estudio de su preámbulo. Creo que si la Sentencia lo hubiera hecho así, su fallo tendría un contenido muy diferente.

La indudable relevancia jurídica de los preámbulos de las leyes, a los que nuestra doctrina jurisprudencial atribuye una clara función interpretativa -SSTC 92/2008, de 21 de julio, FJ: 8, 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, 31/2009, de 29 de enero, FJ 13, 127/2009, de 26 de mayo, FJ 4-, se ve profundamente intensificada en los Estatutos de Autonomía, dado que en éstos los preámbulos cumplen la función de expresar y condensar el espíritu de la voluntad normativa configuradora del régimen jurídico-político contenido en la parte dispositiva del texto con el cual forma un todo inescindible: el preámbulo explica, da sentido y sirve de base fundamental para la interpretación de los conceptos, definiciones, principios y normas fundamentales que se contienen en un Estatuto.

Todo ello justifica aquí muy destacadamente la impugnabilidad de los preámbulos. Si así no fuera, si se excluyeran del ámbito de lo recurrible, se estaría dejando vivo algo que podría ser inconstitucional -en este caso lo es- con quebranto de la primacía de la Constitución -art. 27.1 LOTC- que este Tribunal debe garantizar. En consecuencia, si el enjuiciamiento de los textos de un preámbulo conduce a la conclusión de su inconstitucionalidad, la declaración consiguiente, por razones de seguridad jurídica -art. 9.3 CE-, ha de hacerse ostensible en la parte de la Sentencia que es más adecuada para ello, es decir, obviamente en el fallo.

Y ya en este punto, destaco que mi discrepancia de la Sentencia va referida, ante todo, al itinerario de su razonamiento, pues entiende que el examen del preámbulo ha de hacerse “al hilo del enjuiciamiento” de los preceptos impugnados -FJ 7- y yo creo que es al revés: al hilo del estudio del preámbulo habrán de examinarse los preceptos recurridos.

En efecto el Estatuto de Autonomía de Cataluña aquí impugnado es una ley profundamente coherente: la quintaesencia está en el preámbulo, que tiene su directo reflejo en el título preliminar, que a su vez se desarrolla en el resto del articulado.

QUINTO.- Así las cosas, creo que el dato inicial para llegar a la decisión a dictar en estos autos ha de ser necesariamente la definición de Cataluña como nación, puesto que esta es la raíz que inspira los aspectos más relevantes del Estatuto. Y en este sentido, con todo respeto a los sentimientos del pueblo catalán, es indudable que en un sentido jurídico-constitucional no hay más que una nación que

es la Nación española -preámbulo y art. 2 CE-, de suerte que la definición de Cataluña como nación y su consideración como realidad nacional -párrafo 14 del preámbulo del Estatuto- resultan inconstitucionales.

En esta línea se desenvuelve el discurso de la Sentencia -FJ 12 y punto 1 del fallo-: “la Constitución no conoce otra que la Nación española”. Sin embargo, aprecio ya en ella una primera omisión: el art. 39.1 LOTC para las Sentencias estimatorias -y ésta en este punto lo es- impone como primera declaración la de la inconstitucionalidad y sólo después se “declarará igualmente” la nulidad, en este caso, la ineficacia jurídica interpretativa. Así pues, el apartado 1 del fallo hubiera debido comenzar declarando la inconstitucionalidad de las referencias del preámbulo a “Cataluña como nación” y a la “realidad nacional de Cataluña” -en el apartado 6 A) me referiré a los derechos históricos, segunda omisión de aquel apartado, y que en cuanto fundamento incluido en el preámbulo, párrafo 10, debería acompañar en dicho apartado a las menciones que incluye-.

SEXTO.- En perfecta coherencia con la afirmación de que Cataluña es una nación, el Estatuto extrae las consecuencias que de ello derivan y así declara que su autogobierno se fundamenta “... en los derechos históricos del pueblo catalán” -preámbulo, párrafo décimo y art. 5 EAC-, que “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña” -art. 2.4-, que Cataluña tiene símbolos “nacionales” -art. 8.1- y que, en último termino, sus relaciones con el Estado se rigen por el principio de “bilateralidad”-art. 3.1-.

Estas cuatro líneas fundamentales de la regulación estatutaria, en cuanto que arrancan directamente de la definición de Cataluña como nación, hubieran debido decaer una vez declarada la inconstitucionalidad de esa definición:

A) Los derechos históricos del pueblo catalán, como fundamento del autogobierno -preámbulo, párrafo décimo y art. 5 EAC-

Con esta expresión se crea una fuente de legitimidad del autogobierno distinta de la Constitución y preexistente a ella. A este respecto es de destacar, ante todo, que una Constitución democrática no admite más derechos históricos que los que ella reconoce, siendo desde luego evidente la diferencia, destacada en la Sentencia, que separa los derechos históricos de Cataluña de los de la disposición adicional primera de la Constitución, pues los que ésta reconoce tienen un sentido -la Constitución los “ampara y respeta”- muy diferente del que se atribuye en el texto impugnado a los derechos históricos que se invocan -aquí operan como fundamento del autogobierno-.

Y puesto que evidentemente el fundamento del autogobierno catalán es exclusivamente el que integra la Constitución española, resulta claro que añadir otro fundamento resulta inconstitucional, inconstitucionalidad esta del párrafo décimo del preámbulo del Estatuto que se extiende al art. 5 EAC.

Así deriva terminantemente del propio texto del razonamiento de la Sentencia, que conduce directamente a la conclusión contraria de la que establece.

En efecto, dice la Sentencia -FJ 10, párrafo 2- que “el art. 5 EAC sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aunque fuera añadido al que ésta le dispensa”. Pues bien exactamente esto, es decir, incorporar un añadido al fundamento que es la Constitución es lo que pretenden, o mejor dicho, lo que hacen el preámbulo del Estatuto y su art. 5 : el autogobierno se fundamenta en la Constitución, y añade el preámbulo: “así como, en los derechos históricos del pueblo catalán”, o, añade el art. 5 : “también en los derechos históricos”.

Las expresiones “así como” y “también” significan inequívocamente que el Estatuto impugnado -preámbulo y art. 5- añade como fundamento del autogobierno catalán los indicados derechos históricos, lo que implica su inconstitucionalidad, pues el fundamento único es la Constitución.

Para salvar esta inconstitucionalidad, la Sentencia -FJ 10- hace decir al preámbulo y al art. 5 EAC exactamente lo contrario de lo que dicen: “los derechos históricos del pueblo catalán” “nunca” podrán ser fundamento “del derecho constitucional al autogobierno” de Cataluña y así su sentido es “únicamente” el de “explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias”.

B) “Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña” -art. 2.4-. También este precepto aparece como una consecuencia de la definición de Cataluña como nación: es una atribución de soberanía paralela a la del art. 1.2 CE.

Pues bien, subrayo que esta norma se refiere expresamente al fundamento u origen (“emanan”) de los poderes de la Generalitat, no a las exigencias de su futuro ejercicio, y lo hace además en términos incompatibles con la Constitución, puesto que el pueblo de Cataluña no puede ser el origen del que emanan tales poderes, que como poderes constituidos sólo pueden emanar de la Constitución, fruto de la decisión de todo el pueblo español (art. 1.2 CE).

La Sentencia -FJ 9- elude la declaración de inconstitucionalidad del texto, atribuyéndole un sentido claramente distinto del que de él deriva: refiere su contenido no al origen de los poderes, que es el inequívoco significado del precepto, sino a un momento posterior que es el del ejercicio de aquéllos -“pauta” para su ejercicio-.

C) El principio de bilateralidad establecido en el art. 3.1 EAC entronca directamente con la definición de Cataluña como nación.

La rúbrica del precepto, “Marco político” -creo que las rúbricas pueden tener una importante virtualidad jurídica-, señala directamente el terreno en el que va a operar la bilateralidad y tiene por ello aquí una gran transcendencia: evidencia que se trata de situar las relaciones entre el Estado y la Generalitat en el terreno político, es decir, entre la Nación española y la Nación catalana, en un mismo nivel -una suerte de soberanía compartida que da lugar a relaciones entre iguales-, propio no ya del Estado federal sino del confederal, lo que resulta evidentemente inconstitucional, pues no sólo, como hemos dicho, en sentido jurídico-constitucional, Cataluña no es una nación, sino también, es claro que “no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación” -STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13-.

A lo largo del texto estatutario aparecen distintas manifestaciones de la bilateralidad que resultan inconstitucionales: ya he mencionado antes algunas que la Sentencia salva alterando el sentido de su mandato -así, art. 174.3 EAC- o privándolas de virtualidad jurídica -así, art. 180 EAC-.

Me voy a referir ahora, dada su especial relevancia al art. 183, concreción procedimental de la bilateralidad, que la Sentencia considera constitucional -FFJJ 115 y 116- entendiendo que implica una cooperación voluntaria que no menoscaba las competencias estatales. Ciertamente el Estatuto de Autonomía puede invocar el principio de cooperación y establecer algunas concretas consecuencias, pero lo que en modo alguno le es dado al legislador estatuyente es precisar los mecanismos a través de los cuales el Estado ha de hacer efectiva esa cooperación y mediante los que ha de articularse la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias del Estado. La regulación de las concretas técnicas orgánicas y funcionales de cooperación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales es una tarea de la exclusiva competencia del Estado, que escapa, por tanto, del preciso ámbito de las competencias conjuntas susceptible de ser regulado por la ley estatuyente.

En definitiva, el precepto controvertido es inconstitucional porque no es el Estatuto de Autonomía la norma adecuada para adoptar esa regulación, ya que habrían de ser, en su caso, las leyes dictadas en el ejercicio de las correspondientes competencias estatales, las que, primero, establezcan cuáles son las materias en las que debe producirse la participación autonómica, segundo, elijan el tipo de mecanismo a través del cual deba articularse la cooperación y, en fin, en caso de optarse por un órgano bilateral de cooperación, precisen el alcance de las funciones encomendadas a éste, y, en particular, si sus funciones deben ser de deliberación, de propuesta o, si procede, de adopción de acuerdos.

D) De la definición ya indicada de Cataluña como nación deriva lógicamente que Cataluña tiene símbolos “nacionales” -art. 8.1 EAC-, pues este adjetivo significa según el Diccionario de la Real Academia lo “pertenciente o relativo a una nación”.

Una vez que la Sentencia -FJ 12- ha declarado que “la Constitución no conoce otra que la Nación española”, está reconociendo la inconstitucionalidad de la definición enunciada por lo que hubiera debido llegar a esa misma conclusión respecto al inciso correspondiente del art. 8.1 EAC.

SÉPTIMO.- Parte fundamental del título preliminar es la regulación dedicada a la lengua catalana:

A) El art. 6.1 EAC prescribe que el catalán es “la lengua de uso normal ...”, artículo determinado el que utiliza el precepto que implica que el castellano no es lengua de uso normal.

A este respecto hemos de recordar “que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos” de suerte que “el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español”, “y entendiéndose obviamente aquí por -Estado- el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autonómicos y locales, resulta que el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español.” (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2).

De todo ello deriva la inconstitucionalidad de la prescripción de que el catalán es “la” lengua normal de comunicación -tan normal es el castellano-, pero la Sentencia soslaya la declaración de inconstitucionalidad, con un razonamiento que implica que el catalán es una -no la- lengua de uso normal -FJ 14-.

B) Por otra parte, la cooficialidad para los ciudadanos sólo implica derechos, en la medida en que pueden expresarse en castellano, que tienen el deber de conocer y el derecho a usar -art. 3.1 CE-, y en catalán, que está reconocido como lengua oficial en el 6.1 EAC: este es el principio fundamental en esta materia, lo que resulta perfectamente lógico dada la íntima relación de la lengua a usar con el derecho fundamental a la libertad de expresión -art. 20.1, a) CE- que, obviamente, comprende no sólo el contenido del mensaje sino también el vehículo lingüístico que se utiliza.

Paralelamente y en correlación con esos derechos de los ciudadanos, aparecen los deberes de los poderes públicos de adaptarse al sistema de bilingüismo para hacer real y efectiva la posibilidad del ejercicio de aquellos derechos.

En este sentido, hemos declarado que “en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía” (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3). Así pues la cooficialidad determina “en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica”, de donde deriva, en segundo lugar, “el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida.” (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 5).

De lo expuesto derivan claramente tres consecuencias:

a) El artículo 6.1 EAC prescribe que el catalán es la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Esto implica que el castellano no es normalmente lengua vehicular, lo que resulta claramente inconstitucional, pues independientemente de lo que en concreto pueda establecerse en el régimen jurídico del sistema educativo, es evidente, por lo ya expuesto -cooficialidad, libertad para los ciudadanos-, que por encima de las concreciones, ha de garantizarse que con toda normalidad el castellano pueda ser lengua vehicular si así se elige.

Ya en este punto, es de recordar que la educación tiene “por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana” -art. 27.2 CE-, precepto éste que ha de entenderse a la luz de las exigencias del art. 10.1 CE -“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”-, que lejos de ser un mero prelude didáctico, tiene una profunda virtualidad jurídica, pues es el fundamento mismo de nuestro Estado de Derecho: de él derivan los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico -art. 1.1 CE-, que a su vez son la base de los principios generales del Derecho que, en enumeración no exhaustiva, aparecen el art. 9.3 CE, siendo de destacar

que, además de este sentido rigurosamente fundamental, el art. 10.1 CE encierra fecundas posibilidades de directa aplicación -así, STC 192/2003, de 27 de octubre, FJ 7-.

Y dada la influencia de la lengua vehicular, en cuanto que implica una determinada orientación cultural, en el desarrollo de la personalidad, que es el objeto de la educación, habrá de entrar en juego el principio del “libre desarrollo de la personalidad” que proclama el art. 10.1 CE.

La Sentencia, en cuyo texto subyace claramente la convicción de la inconstitucionalidad del art. 6.1 en lo que se refiere a la lengua vehicular -FJ 14.a) párrafo último-, lo salva con un razonamiento que en el fondo supone que el sentido del precepto no es el que deriva del artículo determinado “la” -lengua normalmente utilizada como vehicular-, que es el aparece en aquél, sino el que corresponde al artículo indeterminado una -lengua normalmente utilizada como vehicular-.

Resulta claro, en razón de lo ya dicho, que ha de reconocerse el derecho de los ciudadanos, derecho que ha de ser real y efectivo, a elegir la lengua vehicular en la enseñanza, para si mismos o para las personas que de ellos dependen y en esta línea se desarrolla la Sentencia -FJ 24, párrafo penúltimo-, por la vía de una interpretación conforme del art. 35.1 y 2, primer inciso. Comparto la conclusión de que es constitucionalmente obligado reconocer el derecho a elegir la lengua vehicular, aunque discrepo del itinerario seguido para obtenerla, pues creo que no puede llegarse a ella por vía interpretativa dado que no está dentro del precepto, que por tanto al vulnerar una exigencia constitucional, resulta inconstitucional y nulo.

Lo expuesto es trasladable al art. 35.1 y 2, primer inciso.

b) La segunda de las consecuencias es la inconstitucionalidad del art. 6.2 EAC en cuanto impone el deber de conocer el catalán a “los ciudadanos de Cataluña”: de la cooficialidad para los ciudadanos derivan derechos y no deberes -“no es inherente a la cooficialidad” el deber de conocer la lengua autonómica, STC 84/1986, de 24 de junio, FJ 2-.

Como ya he indicado, la Sentencia evita la declaración de inconstitucionalidad del precepto atribuyéndole un sentido distinto del que realmente tiene: los ciudadanos de Cataluña, es decir, todos los ciudadanos de Cataluña -la expresión “ciudadanos de Cataluña” es el paralelo a la de “todas las personas” que le precede- no son todos los ciudadanos de Cataluña sino sólo algunos de ellos, los que se encuentran en unas determinadas situaciones de sujeción especial -los alumnos de centros de enseñanza y los funcionarios públicos-, situaciones éstas de sujeción especial que, por definición, se contraponen a la generalidad propia de “los ciudadanos de Cataluña”.

c) La última de las consecuencias que incluyo en este apartado es la inconstitucionalidad del art. 34 EAC, “Derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios”: “Todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios. Las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley.”

La redacción del precepto indica que el derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos frente a los poderes públicos se extiende aquí a las relaciones inter privados, lo que determina la inconstitucionalidad del art. 34 EAC, pues, como he destacado, para los ciudadanos no derivan deberes sino sólo derechos de la cooficialidad lingüística, de suerte que ningún sujeto privado podrá imponer a otro sujeto privado la obligación de atenderle en la lengua que aquél elija, siendo de añadir que ésta es también la conclusión a la que conduce el derecho a la libertad de empresa -art. 38 CE-, que implica la posibilidad de que su titular la organice en los términos que estime conveniente, orientando, en su caso, la captación, atención y conservación de la clientela a la de uno u otro corte lingüístico, a la vista de las circunstancias, muy especialmente la situación de su establecimiento, personas de proximidad u otros datos que a dicho titular le corresponde ponderar.

La Sentencia, sin embargo, no lo declara así -FJ 22-. Recurre para ello a una técnica que utiliza en varias ocasiones: cuando la norma estatutaria configura ya claramente un mandato que en su contenido ha dejado en blanco alguno de sus aspectos que ha de ser fijado después por una ley estatal, es claro que ésta, como ya he señalado antes -apartado 3 B)-, está vinculada por el contenido que ya aparece fijado en el mandato estatutario. Pues bien, si el mandato es inconstitucional la Sentencia no lo declara así, sino que utilizando la parte del precepto que ha de ser cubierta por la ley estatal -vinculada por el mandato estatutario- viene a dejar sin efecto el mandato mismo, con lo que vacía el precepto estatutario. Así, en esta ocasión, habida cuenta de que el deber de disponibilidad lingüística ha de operar “en los términos establecidos por la ley”, la Sentencia viene a dejar sin contenido el precepto, olvidando que en la inevitable conexión de los dos puntos del art. 34 EAC, la ley que fije los términos del deber no podrá desconocer que éste ha de tener el contenido adecuado para que “todas las personas” sean atendidas “en la lengua oficial que elijan”: este es el derecho que inequívocamente establece el art. 34.1 EAC.

OCTAVO.- Para completar el examen de la regulación de la materia lingüística me voy a referir ahora a los arts. 33.3 y 33.5 EAC:

A) Por lo que se refiere al art. 33.3, he de señalar que de conformidad con la doctrina constitucional sentada en la interpretación del art. 3.2 CE, al Estatuto de Autonomía no sólo le corresponde la atribución al catalán de la condición jurídica de lengua oficial, sino también la definición de un cierto nivel o densidad del régimen jurídico que se deriva de aquélla esto es, lo que hemos denominado el “alcance” o “contenido inherente” de la cooficialidad (SSTC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 5 y 6; 123/1988, de 23 de junio, FJ 5; 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40; 173/2005, de 23 de junio, FJ 1). Ahora bien, tal cometido estatutario, no puede sustraer al Estado las competencias que le atribuye a la Constitución, lo que implica la necesidad de delimitar los ámbitos materiales constitucionalmente correspondientes a leyes distintas: por un lado, la atribución al catalán de la condición jurídica de lengua oficial en Cataluña y la determinación del contenido inherente a esa condición, que es una función constitucionalmente encomendada al Estatuto de Autonomía (art. 3.2 CE), y, por otro, la actuación de diversas competencias legislativas propias del Estado por virtud de lo dispuesto en el art. 149.1 CE que se ven afectadas por el contenido de la regulación estatutaria habilitada por el citado art. 3.2 CE.

Pues bien, el art. 33.3 se proyecta sobre competencias estatales desde dos puntos de vista. En primer lugar, la regulación de la prestación de servicios en Cataluña por parte de los notarios y los registradores de la propiedad y mercantiles, así como por los encargados del Registro Civil se encuadra en las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.8 y 18 CE, relativas a la ordenación de los

registros y los instrumentos públicos, y a los funcionarios, y en segundo lugar, la regulación del desarrollo de sus funciones en Cataluña por parte de los Jueces y Magistrados, por los Fiscales y por el personal al servicio de la Administración de Justicia se proyecta, en un primer término que luego completaré, sobre la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, que corresponde al Estado en virtud de lo dispuesto por el art. 149.1.5 CE.

La de cuál sea el criterio para delimitar estos dos espacios correspondientes a fuentes del Derecho distintas, como son el Estatuto de Autonomía y las leyes a través de las cuales el Estado ejerce las competencias legislativas que le atribuye la Constitución, es una cuestión a la que ya ha dado respuesta el Tribunal Constitucional, declarando en la STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4, que corresponde al primero establecer el “contenido inherente al concepto de cooficialidad” o “alcance de la cooficialidad”, esto es, “las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un *prius* por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad”.

El art. 33.3 EAC no supera este canon de constitucionalidad, puesto que, al establecer que “los Jueces y Magistrados, los Fiscales, los notarios, los registradores de la propiedad y mercantiles, los encargados del Registro Civil y el personal al servicio de la Administración de Justicia, para prestar sus servicios en Cataluña, deben acreditar, en la forma establecida en las leyes, que tienen un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas oficiales, que los hace aptos para ejercer las funciones propias de su cargo o su puesto de trabajo”, el precepto configura un requisito que debe ser cumplido por concretos profesionales en un sentido determinado, lo cual excede del contenido propio de una consecuencia genérica de la cooficialidad (el derecho a la opción lingüística), y constituye la regulación del medio concreto para dar cumplimiento a aquella exigencia (la definición de los requisitos para acceder a puestos en Cataluña), esto es, aquello que, precisamente, debe ser regulado por el legislador estatal en ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.5, 8 y 18 CE.

Ha de añadirse que una parte de la competencia relativa a la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) está reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE) que “determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia”. Quiere ello decir que, por lo que respecta, en particular, a los Jueces y Magistrados y al personal al servicio de la Administración de Justicia, el art. 33.3 no sólo entra a regular una materia de competencia estatal, sino que invade un campo constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La STC 56/1990, de 29 de marzo, declaraba que “la regulación de las condiciones de acceso y ascenso dentro de los distintos cuerpos al servicio de la Administración de Justicia es competencia estatal dada su naturaleza de cuerpos nacionales por tratarse de un aspecto perteneciente al estatuto de personal que ha de determinar el legislador orgánico, ex art. 122.1 CE” (FJ 11 d)), y más particularmente, que “el Estado es competente para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia dadas las reservas competenciales del art. 149.1, apartados. 5 y 6” (FJ 40).

Es clara, pues, la inconstitucionalidad del art. 33.3. La Sentencia, sin embargo, no lo declara así. Recurre para ello otra vez a la técnica que ya he señalado antes, referida al mandato estatutario que deja en blanco alguno de sus aspectos -apartado 7.B), c)-.

El art. 33.3, sin duda, establece un requisito -acreditamiento del conocimiento del catalán- para poder ejercer en Cataluña las funciones incluidas en él, que se impone como mandato vinculante al legislador estatal. Pero como el precepto remite esa acreditación a “la forma establecida en las leyes” para la Sentencia el propio mandato queda sin virtualidad pues la aplicabilidad del requisito depende de lo que decida el legislador estatal. Sin embargo, es lo cierto que el Estatuto impone ya ese requisito -la exigencia ya existe-, de suerte que lo único que queda por fijar es la “forma” de la acreditación, es decir, uno sólo de los aspectos de un inequívoco mandato que ya establece el art. 33.3 EAC. Por lo demás, el empeño por justificar el vaciamiento total del precepto a partir de aquella remisión, que cubre uno sólo de los aspectos del mandato -cómo se cumple el requisito que ya terminantemente figura en el art. 33.3 EAC-, pone de manifiesto que la competencia para regular esta materia corresponde al Estado, que en lo que he mencionado ha de ejercerla a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE).

Y aunque no sea en modo alguno necesario -lo decisivo aquí para la inconstitucionalidad es la invasión de materia reservada- no estará de más añadir que el art. 341 LOPJ ha configurado el conocimiento de la lengua cooficial no como requisito sino como mérito.

Lo expuesto implica, por las mismas razones, la inconstitucionalidad del art. 102 EAC.

B) El art. 33.5, establece que “los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica”.

Clara es su inconstitucionalidad, pues invade competencias constitucionalmente reservadas al Estado, como son las relativas a la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y la legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y además, al entrar a regular las relaciones entre los particulares y los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal, el precepto estatutario se proyecta sobre materias constitucionalmente reservadas a Leyes Orgánicas específicas en la Constitución, tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE), la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (136.4 CE) y, en fin, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 165 CE).

Por otra parte, el art. 33.5 vulnera los límites territoriales de la cooficialidad. A diferencia de lo que ocurre con el castellano, que despliega los efectos jurídicos propios de su condición de lengua oficial del Estado en de todo el territorio nacional, las lenguas cooficiales solo proyectan las consecuencias de la cooficialidad en el seno del territorio autonómico (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2), es decir, que la oficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma se detiene en los límites de su territorio, con la única excepción

de los supuestos singulares en que en el territorio de otra Comunidad Autónoma la lengua en cuestión también tenga carácter cooficial (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 9).

Es de advertir que el art. 33.5 EAC no regula los efectos extraterritoriales de los actos procesales realizados en catalán en Cataluña, cuestión ésta ya prevista en la legislación vigente (arts. 231 LOPJ y 142 LEC), sino que reconoce el derecho a dirigirse en catalán a órganos judiciales cuya sede está fuera del territorio de Cataluña y establece que dichos actos tendrán plena eficacia jurídica. Sin embargo, no resulta viable extender el alcance de la cooficialidad (es decir, de los efectos jurídicos de esta calificación) de la lengua propia de la Comunidad Autónoma fuera de su correspondiente ámbito territorial. Al hacerlo, la norma estatutaria está vulnerando el art. 3.2 CE, en cuya virtud “las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”. La atribución de efectos extraterritoriales a la cooficialidad del catalán es, en definitiva, una decisión que excede el margen abierto por el art. 3.2 CE al legislador estatutario. En realidad, existe una incompatibilidad material de la extensión extraterritorial de los efectos de la cooficialidad con el art. 3.2 CE. Dicho de otro modo: no es que eso no lo pueda hacer uno u otro legislador, es que eso no resulta constitucionalmente viable.

La Sentencia no declara la inconstitucionalidad del art. 33.5, acudiendo una vez más a la técnica del mandato estatutario cuyo contenido deja un aspecto en blanco que ha de ser cubierto por la legislación estatal -apartado 7.B).c) y 8.A)-. El art. 33.5 impone “en todo caso, (la) plena eficacia jurídica” de los escritos a los que se refiere, con lo que está trazando un terminante mandato dirigido a legislador estatal, mandato este claramente inconstitucional, como viene a reconocer la Sentencia que, refiriéndose a los órganos constitucionales o jurisdiccionales de ámbito estatal, señala que “no puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática”, pero vista la remisión del precepto al “procedimiento establecido por la legislación correspondiente”, la Sentencia salva la norma declarando que la eficacia de tales escritos será la que decida “la entera libertad” del legislador estatal competente -FJ 21-, con lo que elimina la virtualidad jurídica del mandato estatutario, en un entendimiento de éste contrario a su texto: aquella plena eficacia jurídica de los escritos, que el Estatuto quiere que se produzca en todo caso, para la Sentencia existirá sólo en el caso de que así lo decida el legislador estatal.

Estoy de acuerdo con la falta de virtualidad del art. 33.5 EAC, pero no por la interpretación que hace la Sentencia sino por la inconstitucionalidad y nulidad del precepto.

NOVENO.- Una atención especial reclaman los arts. 110, 111 y 112 EAC -capítulo I del título IV- dada la relevancia de su función en el ámbito de las competencias.

También aquí he de empezar con una obviedad: establecen las funciones correspondientes a las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma y lo hacen en términos imperativos -“corresponden a la Generalitat”-, de suerte que constituyen auténticos mandatos que, al estar incluidos en una ley, integran normas jurídicas. No otra es su naturaleza.

Y ya en este punto he de recordar que la STC 76/1983, de 5 de agosto, con doctrina posteriormente reiterada en otras (SSTC 118/1996, de 27 de junio, 157/2004, de 21 de septiembre y 247/2007, de 12 de diciembre) declaró que “el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos” y es que sólo al “Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

Así la Sentencia de la que discrepo -FJ 57- indica que “el Estatuto podrá atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por ‘competencia’ y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución, son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye”. Este es, “al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el poder constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto” y esto, que con acierto advierte la Sentencia que no puede hacer un Estatuto, es precisamente lo que hacen los arts. 110, 111 y 112 EAC, -regulan una materia que es cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido- que, por tanto, son inconstitucionales y nulos.

Sin embargo, la Sentencia, elude la declaración de inconstitucionalidad entendiendo que estos preceptos son sólo una “exposición ordenada y sistemática”, “sin otro ánimo que el descriptivo”, del “cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas” por este Tribunal, lo que lleva a cabo el Estatuto con la finalidad de evitar la “incertidumbre” que puede existir para la “cognoscibilidad y reconocimiento” de tal doctrina -FJ 58-.

Quedan reducidos así los tres preceptos que examino a un puro resumen de la doctrina del Tribunal hecho para facilitar su conocimiento, lo que contradice terminantemente su tenor literal: los arts. 110, 111 y 112, como ya he dicho, son auténticas normas jurídicas que imperativamente señalan qué funciones comprenden las competencias de la Comunidad Autónoma. Convertidas, así, estas normas jurídicas en un puro resumen de jurisprudencia resultan carentes de toda virtualidad jurídica, no sólo porque la doctrina del Tribunal puede modificarse -bien se cuida la Sentencia de subrayar que “esto es sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados”-, sino sobre todo porque su virtualidad jurídica, que no es otra que la virtualidad jurídica de la doctrina del Tribunal, deriva de ésta y no de los artículos que la resumen.

Para mí la falta de virtualidad jurídica de estos preceptos, conclusión latente en la Sentencia y con la que estoy de acuerdo, deriva no del entendimiento de los mismos que se expone en el FJ 58, sino de que son, como ya he dicho, auténticas normas jurídicas que han

de ser calificadas de inconstitucionales y nulas. Es más, estos tres preceptos son inconstitucionales no ya porque excedan del contenido constitucionalmente viable de un Estatuto de Autonomía, sino porque exceden de la materia que puede regular el legislador constituido.

Y una última observación, ya en tono menor. Los artículos 110, 111 y 112, en la concepción de la Sentencia, son una exposición descriptiva de la jurisprudencia de este Tribunal, por lo que creo que la declaración de inconstitucionalidad de uno de sus incisos y las interpretaciones de otros que se llevan al fallo deberían haber sido objeto de una motivación específica desde el punto de vista que ahora menciono.

DÉCIMO.- Señalaba antes, al comienzo de esta reflexión, que la segunda de las raíces de las que arranca mi discrepancia respecto de la Sentencia, es la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, a los que la Constitución, asigna un contenido que, naturalmente, implica unos límites. A esta cuestión me voy a referir ahora.

Como ya indiqué en el Voto particular que formulé respecto de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, el Estatuto de Autonomía tiene un contenido esencial o mínimo que es el previsto en el art. 147.2 CE, y además otros contenidos expresamente previstos en la Constitución. Y sobre esta base, se plantea la cuestión de si cabe un tercer campo de contenido adicional, así como, caso de admitirse éste, qué requisitos son necesarios para su viabilidad constitucional. La reflexión necesaria en este sentido ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es fruto de la actuación de una competencia conjunta del Estado y de la Comunidad Autónoma, se aprueba mediante ley orgánica y su texto se caracteriza por una petrificación o congelación de extraordinaria intensidad:

A) El Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma -art. 147.1 CE- porque cumple una precisa función que le encomienda la Constitución.

Una norma es “institucional básica” por razón de la materia y por razón del tratamiento al que la somete. Dado que lo que ahora importa es la determinación del contenido constitucionalmente lícito del Estatuto, me referiré sólo a la materia propia de esta norma. Y así, el Estatuto, para cumplir esa función que la Constitución le señala, ha de regular un elenco de materias previsto en el art. 147 CE. Además otros preceptos constitucionales establecen contenidos añadidos a los de dicho precepto y después indicaré que resultan viables también, cumpliendo ciertos requisitos, algunos contenidos distintos de los que la Constitución establece.

El contexto próximo del art. 147.1 CE, es decir, su apartado 2, detalla el contenido esencial del Estatuto. El Estatuto es Estatuto porque regula una determinada materia -concretamente la prevista en el art. 147.2 CE-. Si además regula otras materias sigue siendo un Estatuto porque ha incluido el contenido del art. 147.2; si no recoge este contenido, aunque regule otras materias, cualquiera que sean éstas, ya no es un Estatuto.

En definitiva, el Estatuto es la norma institucional básica porque contiene lo que está previsto en el art. 147.2 CE.

B) El Estatuto es el fruto de la actuación de una competencia conjunta atribuida por la Constitución al Estado y a la Comunidad Autónoma, competencia conjunta esta que, como ya he indicado, es diferente de la competencia compartida: la compartida, da lugar al seguimiento de dos procedimientos distintos que culminan con la aprobación de dos leyes diferentes -la básica por el Estado, la de desarrollo por la Comunidad Autónoma-, en tanto que en la competencia conjunta, sobre una misma materia se atribuye la competencia a dos entes públicos distintos, que la actúan sucesivamente -a uno le corresponde una primera aprobación, que procedimentalmente opera como propuesta, y al otro la decisión final mediante ley orgánica- en un mismo procedimiento, que tiene así un fondo paccionado, pues el Estatuto “supone una doble voluntad” -STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5-.

De aquí derivan dos consecuencias:

a) Este complejo procedimiento sólo tiene sentido, sólo tiene razón de ser en las materias objeto de la competencia conjunta, es decir, en los casos en que resulta necesaria la doble intervención. Fuera de ese ámbito de la competencia conjunta, los demás terrenos, o son competencia del Estado porque se la atribuye la Constitución, o serán de la competencia autonómica porque se la va a atribuir el Estatuto. Y en todo aquello que no es de la competencia conjunta y que, por tanto, pueden hacer a solas el Estado o la Comunidad Autónoma, no resulta razonable seguir el complejo procedimiento que separa propuesta y decisión.

b) Pero, además, y nuevamente a diferencia de lo que ocurre en la competencia compartida, en la que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden modificar a solas la ley que cada uno de ellos aprobó separadamente, en la competencia conjunta ninguno de los cotitulares puede modificar, por sí solo, el Estatuto. Por ello, si antes decía que no era razonable seguir ese procedimiento complejo fuera del ámbito de la competencia conjunta, ahora añado que esto no sería jurídicamente viable, pues daría lugar a una alteración del orden constitucional de competencias. Después he de volver sobre este punto que considero esencial.

En cualquier caso, lo que ya destaco es que la determinación del contenido lícito del Estatuto ha de realizarse con estricta atención a la materia reservada al Estatuto, es decir, la que es objeto de esa competencia conjunta.

C) El Estatuto se aprueba mediante ley orgánica, lo que abre dos cauces diferentes de reflexión:

a) Ante todo, cabe tomar en consideración la doctrina de este Tribunal respecto de ese tipo de leyes, siquiera sea, en este primer momento, con carácter puramente orientativo, porque la peculiaridad del Estatuto no permite un traslado automático de aquella doctrina.

Y en este sentido, es de recordar la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2, b) que, para las previsiones específicas de reserva de ley orgánica, señalaba: “dada la congelación de rango que éstas (reservas de ley orgánica) suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados -como ha puesto de manifiesto este Tribunal en la mencionada Sentencia de 13 de febrero de 1981- en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean calificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución”.

Ya en este punto, hemos de volver a la pregunta inicial: el Estatuto ¿admite sólo las materias previstas en la Constitución o permite la inclusión de otras distintas que integran un contenido adicional? Y la respuesta la hemos de buscar, todavía en línea de aproximación, en la jurisprudencia sentada respecto de las leyes de contenido constitucionalmente establecido.

En relación con las leyes orgánicas se ha admitido la inclusión no sólo de las materias incluidas en la reserva sino también de otras conexas -STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3-, siempre que se cumplan determinados requisitos. Así la STC 124/2003, de 19 de diciembre, FJ 3, señala que la viabilidad de las materias conexas exige que “lo sean desde un punto de vista material”, de suerte que “la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia”.

En la misma línea, respecto de la Ley de presupuestos hemos dicho -STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5- que para que la regulación “de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indisponible sea constitucionalmente legítima, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto o que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento o, finalmente, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992 y 195/1994)”.

La idea fundamental que late en esta doctrina, por generalización, lleva a concluir que en las leyes para las que la Constitución ha establecido un determinado contenido cabe no sólo lo expresamente previsto en ella, sino también un contenido conexo que ha de cumplir dos requisitos, pues, por un lado, ha de tener una directa relación con la materia reservada por la Constitución, y, por otro, su inclusión en la ley ha de resultar precisa para que ésta pueda cumplir la función que aquélla le encomienda.

Y esta razón de ser del contenido conexo o adicional -que la ley pueda desarrollar el cometido que la Constitución le asigna-, permite ya extender su viabilidad a los Estatutos de Autonomía. Así lo ha admitido este Tribunal, que distingue, por un lado, el “ámbito delimitado por la reserva material del Estatuto” y, por otro, “las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito” -STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2.B).

b) La aprobación del Estatuto mediante ley orgánica, como ya he anticipado, genera un segundo itinerario de reflexión, pues, en cuanto ley orgánica, es ley estatal, lo que significa que todos los Estatutos de Autonomía proceden de un mismo legislador a diferencia de las leyes autonómicas que se dictan por diecisiete legisladores diferentes.

Y esta contraposición -leyes dictadas por un mismo legislador frente a leyes dictadas por legisladores distintos- tiene muy relevantes consecuencias para el principio de igualdad -STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5-. Ahora bien, siendo la igualdad establecida en el art. 139.1 CE uno de los principios generales de la organización territorial del Estado y derivándose de ella importantes consecuencias para la determinación del contenido lícito de los Estatutos de Autonomía -el Estatuto es desigualdad, arts. 138.2 y 147.2 CE-, dejo su examen para un apartado posterior, en el que me ocuparé de la cuestión de si en el Estatuto de Autonomía caben derechos subjetivos.

D) El cuarto itinerario a seguir para la fijación del contenido posible del Estatuto es el de la congelación o petrificación de su texto.

Como ya he ido señalando, hay en el Estatuto un contenido que deriva expresamente de los preceptos constitucionales y otro conexo o adicional, que sin ese directo fundamento resulta sin embargo adecuado para que el Estatuto pueda cumplir la función que la Constitución le encomienda. Y ¿qué ocurre con las materias que no están en ninguno de los dos casos, es decir, ajenas a la reserva y no susceptibles de ser subsumidas en el contenido conexo o adicional, materias que, por tanto, figuran más allá de los límites constitucionales del Estatuto?

La respuesta dependerá del alcance que demos a la petrificación estatutaria: si todo el contenido del Estatuto queda congelado, incluida la zona extralimitada, ésta será nula por razones puramente formales, dado que la norma puede no incurrir materialmente en inconstitucionalidad y, sin embargo, por su mera inclusión, con congelación, resulta nula, porque se desapodera al Estado o a la Comunidad Autónoma para regular a solas la materia que no estaba en el ámbito de la competencia conjunta. Por el contrario si se entiende que ese contenido extralimitado que excede de la reserva no queda congelado, y que, por tanto, puede ser modificado por ley estatal o autonómica -no hay despojo de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma- habrá que reputar válida, desde el punto de vista formal, la normativa en cuestión.

A este respecto se han propuesto dos soluciones:

a) Diversidad de regímenes para la reforma del Estatuto -unos preceptos son reformables por una vía y otros por otras-.

b) Uniformidad del régimen jurídico de reforma -todos los preceptos están sometidos a idéntico cauce de reforma.

a) Se ha sostenido en la doctrina que la rigidez del Estatuto se extiende sólo a la materia que le está reservada. Ello implicaría que ésta para su reforma exigiría el complejo procedimiento autonómico-estatal -iniciativa y decisión-, mientras que el resto podría modificarse por ley orgánica, por ley ordinaria del Estado o por ley autonómica, atendiendo a la titularidad -estatal o autonómica- de la competencia sobre la materia que, incluida en el Estatuto, no era de la competencia conjunta. Esto implicaría cuatro vías distintas para la reforma estatutaria atendiendo al objeto -procedimiento conjunto, ley orgánica, ley ordinaria estatal y ley autonómica.

Con ello las normas de la extralimitación serían válidas, pues no se alteraría el régimen jurídico propio de cada una de ellas y que deriva de la titularidad de la competencia.

b) La segunda posible solución es la de la uniformidad del régimen jurídico de reforma del Estatuto.

Con ella, todo el contenido del Estatuto queda afectado por la rigidez.

Esta es la solución que deriva de nuestra jurisprudencia. Así, concretamente para las transferencias o delegaciones de competencias del art. 150.2 CE hemos dicho que “utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art.

150.2 han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control” (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5).

Y ya con carácter más general hemos declarado que “las disposiciones del Estatuto de Autonomía tienen un ámbito, delimitado por la reserva material del Estatuto, respecto al cual no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el art. 147.3 CE y en el propio Estatuto, ni la remisión a normas de rango infraestatutario. Sin embargo, las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito, pese a que tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados, sí pueden atribuir, en todo o en parte, la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico” (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2.B).

Queda, así, claro que tanto las normas incluidas en el ámbito de la reserva material del Estatuto como las que quedan fuera resultan congeladas pues “no pueden ser reformadas por procedimientos distintos” al previsto en el art. 147.3 CE.

De esta plenitud de la petrificación de todo el contenido del Estatuto derivan dos consecuencias importantes:

a) Válidamente sólo pueden ser incluidas en el Estatuto las materias previstas en la Constitución y las que integren el complemento adecuado para que aquél cumpla su función. Toda otra materia ajena a la competencia conjunta establecida en la Constitución, de incluirse en el Estatuto, vería alterado su régimen jurídico, pues ya no podría ser modificada por la decisión unilateral del ente competente, que habría de contar con la voluntad de otro.

b) Y por ello, puede responderse ya la pregunta inicial: sí, efectivamente, en el Estatuto cabe un contenido adicional distinto del expresamente previsto en el Constitución, siempre que cumpla dos requisitos:

1) Ha de tener una conexión con la materia constitucionalmente reservada al Estatuto.

2) Ha de ser complemento adecuado de la regulación estatutaria de esa materia, adecuación esta que ha de entenderse en el sentido estrictamente preciso para que el Estatuto pueda cumplir la función que la Constitución le encomienda. Sólo cumpliendo estos requisitos puede una materia incorporarse al ámbito de la competencia conjunta propia del Estatuto.

UNDÉCIMO.- Sobre esta base, ya con referencia al Estatuto aquí impugnado, es de señalar que son muchos los preceptos que exceden del campo propio de la competencia conjunta del Estado y la Comunidad Autónoma y que son por tanto inconstitucionales y nulos. Es, claramente, el caso de todos aquellos que invaden el campo de las competencias exclusivas del Estado, en ocasiones reservadas a ley orgánica, y, específicamente, el de los que establecen una participación de la Generalitat en el ejercicio de tales competencias, pues con ello se impone un trámite que concrete esa participación afectando a un procedimiento que, por referirse a una competencia del Estado, sólo éste podrá regular mediante una norma que pueda modificar por sí solo. Después me referiré a los preceptos que en materia de financiación -apartado 12- y en el campo de los derechos subjetivos -apartados 13 y 14- sobrepasan el ámbito propio de la competencia conjunta.

En definitiva son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos:

A) Arts. 33.3 y 5, 38.2, 41.5, 80.3, 95, incluyendo por conexión -art. 39.1 LOTC- el apartado 3, 96, 98, 99 (estos dos últimos se declaran inconstitucionales en unos términos que no comparto, como seguidamente indicaré), 102, 103, 105, 107.1 y 2 (en lo relativo a la planta), 114.5, 117.2, inciso “obras de interés general”, 3, inciso primero, 4 y 5, 118.1. b), 125.3, 133.2 y 3, 135.2, 138, 140.2, 3, 4, y 5, inciso relativo a la “participación en la gestión de la del Estado en Cataluña”, 6, inciso “participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal, situadas en Cataluña”, y 7, 144.5, 148.2, 149.2 y 4, 166.3.b), 170.1.d), inciso “regulación”, 174.3, 180, 182.1, 2 y 3, 183, disposición adicional segunda, 187.1 y 2, 191.1, 198 y 200.

B) Me voy a referir ahora a los arts. 97, 98 y 99.

El Estatuto impugnado crea en su art. 97 un órgano nuevo, el Consejo de Justicia de Cataluña y lo define como “el órgano de Gobierno del Poder Judicial en Cataluña” y añade que “actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial”. Según el Estatuto, esto y no otra cosa es el Consejo de Justicia de Cataluña.

La Sentencia declara, y estoy de acuerdo, que es inconstitucional el Consejo de Justicia en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial y en cuanto órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, que es lo único que el Consejo de Justicia es según el Estatuto, pero la Sentencia inventa un órgano nuevo, un Consejo de Justicia que es otra cosa, -un órgano de la Generalitat- para ejercer algunas de las funciones del Consejo de Justicia que creaba el Estatuto.

La inconstitucionalidad y nulidad al art. 97 EAC arrastra inexorablemente la de los arts. 98 y 99 EAC, en cuanto que regulan las atribuciones y composición del Consejo. Sin embargo la Sentencia trata de salvarlos en alguna medida creando otro órgano, que ya no se inserta en la organización del Consejo General del Poder Judicial sino en la de Generalitat: nace así de la Sentencia “un órgano autonómico específico” -FJ 48-, totalmente falto de apoyo estatuario.

Discrepo, pues, de la creación de ese órgano que aparece latente en el contenido del fallo que se refiere a los arts. 98 y 99.

DUODÉCIMO.- Continuando en el terreno del contenido constitucionalmente viable de los Estatutos de Autonomía, mención especial merece el punto relativo a la financiación de la Generalitat -título VI del Estatuto-.

Ciertamente, disponen las Comunidades autónomas de “unas competencias financieras relativas a la obtención de los recursos necesarios y la utilización de los mismos” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7), pero tales competencias han de ajustarse a las exigencias constitucionales, es decir, más concretamente, a lo dispuesto en el art. 157.3 CE, que atribuye al Estado la “fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar” (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2), “mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7) -hoy, con la modificación

operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre-, Ley Orgánica esta que cumple “una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE” (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 4) y con la que se pretendió “habilitar la intervención unilateral del Estado (...) a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7 y en el mismo sentido, STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9). Y la razón de ser de la necesidad de la LOFCA, a la que corresponde el protagonismo en esta materia, se halla en que “el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas” y puesto que “los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales”, ello “exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4, y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

Y es que, en lo que en este terreno importa, el principio fundamental, que figura ya en el título preliminar de la Constitución -art. 2-, es el de la solidaridad cuya “realización efectiva” -efectiva, real, eficaz, eficacia, eficiencia, es terminología muy querida por nuestra Constitución, una “Constitución sincera”, en la terminología de la doctrina italiana, que aspira a incidir en la realidad- se garantiza por el Estado -art. 138.1 CE- porque la financiación de un determinada Comunidad Autónoma “no vive aisladamente sino que se integra en un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar ‘por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español’” (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5, y 109/2004, de 30 de junio, FJ 3), tanto más cuando “la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes” (SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3).

Sobre esta base, creo que invaden el campo de la competencia exclusiva del Estado -art. 149.1.14 CE- y, muy concretamente el ámbito de la reserva de ley orgánica establecido en el art. 157.3, estableciendo condicionamientos que pretenden limitar la libertad de configuración del legislador estatal, los siguientes preceptos -no incluyo los que ya figuran en el apartado 2 del fallo-, que son, por tanto, inconstitucionales y nulos:

Art. 201.4; art. 206.5; art. 210.2 b); art. 219.2, segundo inciso, y 4, y las disposiciones adicionales tercera, apartado 1, cuarta, octava, novena y décima. También a las disposiciones adicionales que acabo de mencionar priva la Sentencia de virtualidad jurídica, pues ésta queda subordinada a lo que decidan las Cortes Generales -FFJJ 137 y 138-. Comparto la conclusión de falta de virtualidad pero no por la interpretación que hace la Sentencia sino porque son normas jurídicas inconstitucionales y nulas, por invasión de competencias del Estado.

DECIMOTERCERO.- La aplicación del criterio general antes señalado -el Estatuto ha de operar en el ámbito de la competencia conjunta- al campo de los derechos subjetivos, conduce a entender que éstos tendrán cauce adecuado en el Estatuto cuando así derive de la directa previsión constitucional o su reconocimiento sea complemento adecuado de la regulación estatutaria. Pero, con carácter previo, he de destacar la trascendental función que en nuestro sistema autonómico corresponde al principio general recogido en el art. 139.1 CE, del que deriva un criterio claramente restrictivo respecto de la viabilidad del establecimiento de derechos subjetivos en los Estatutos, criterio este que habrá que concretar a la vista de lo dispuesto en el art. 147.2 CE.

A) El art. 139.1 CE -igualdad de derechos y obligaciones “en cualquier parte del territorio del Estado”- es un precepto cuyo engarce en el sistema constitucional y, más concretamente, en el sistema autonómico ofrece serias dificultades.

En efecto, la autonomía de las Comunidades Autónomas, autonomía política -“capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia”, STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3-, da lugar necesariamente a la desigualdad de derechos y obligaciones. El Estatuto, en sí mismo, al cumplir la función que le señala el art. 147.2 CE, es, ante todo, desigualdad, antes, por tanto, de que se dicten leyes autonómicas actuando las competencias que en aquél se asumen: así, el art. 138.2 CE ya constata “las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas”, diferencias estas que, en lo que ahora importa, por virtud del principio dispositivo, podían manifestarse mediante la asunción de elencos competenciales distintos. Pero, sobre todo, esas diferencias en el punto de partida que es el Estatuto habían de desarrollarse frondosamente como consecuencia de la actuación de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas que habría de dar lugar a regímenes jurídicos distintos y, por tanto, a derechos y obligaciones diferentes. Y, perfectamente consciente de que esto iba a ser así, el constituyente, inmediatamente después de haber constatado “las diferencias entre los Estatutos” en su art. 138.2, exactamente a continuación, en el art. 139.1, proclama la igualdad “de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” que es un principio general de la organización territorial del Estado.

La importancia de este principio resulta evidente en nuestra Constitución. El art. 2 CE señala cómo, sobre el fundamento que es la unidad de la Nación española, operan el derecho a la autonomía y la solidaridad entre las nacionalidades y regiones -unidad, autonomía y solidaridad-. Pues bien, cuando en el título VIII de la Constitución se establecen los principios generales de la organización territorial del Estado, aparecerán también la autonomía y la solidaridad pero la unidad de la Nación española, fundamento de la Constitución, resulta sustituida por su trasunto que aquí es la igualdad de derechos y obligaciones. La función, tan relevante, que en el terreno propio del título preliminar de la Constitución cumple la unidad de la Nación española, en el capítulo primero de su título VIII -principios generales de la organización territorial del Estado- es cumplida por el principio de igualdad reconocido en el art. 139.1 CE que tiene un objeto necesariamente distinto al correspondiente a los arts. 81.1, inciso primero -derechos fundamentales y libertades públicas-, y 149.1.1 CE -derechos y deberes constitucionales.

Y puesto que el art. 139.1 CE proclama la igualdad de derechos y el Estatuto es desigualdad -art. 138.2 CE-, quiérese decir que éste no es, evidentemente, cauce adecuado para la proclamación de derechos.

Así resulta claramente de nuestra jurisprudencia. Todos los Estatutos son obra del legislador estatal, un mismo legislador, en tanto que las leyes autonómicas se dictan por diecisiete poderes legislativos distintos, y hemos declarado -STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5- que no es admisible “que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo legislador”. En cambio, y puesto que del ejercicio de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, resultan diferencias de régimen jurídico y, por tanto, de derechos y obligaciones, hemos concluido que “la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)”.

En definitiva, pues, los Estatutos, obra de un mismo legislador, con rechazo, por tanto, de “diferenciaciones”, no son el ámbito normativo adecuado para el establecimiento de derechos que han de implicar diferencias -art. 138.2 CE-: su inclusión en el Estatuto ha de estar inspirada por un criterio profundamente restrictivo.

B) Sobre la base de este criterio restrictivo, ha de señalarse que, en ocasiones, la propia Constitución abre la posibilidad de que el Estatuto establezca derechos subjetivos -así, remisión al Estatuto en el art. 3.2 CE para las lenguas autonómicas- y, en otras, de la regulación de las instituciones autónomas propias -art. 147.2 c) CE- pueden derivar también derechos subjetivos -así, derechos de sufragio, en relación con la ordenación de la organización y funcionamiento de las Cámaras Legislativas-: la primera posibilidad deriva de la expresa previsión constitucional, en tanto que la segunda opera como complemento adecuado de la regulación estatutaria de las instituciones autonómicas.

Lo que ahora destaco es que fuera del ámbito de las dos vías que acabo de mencionar y que son excepción, no caben derechos subjetivos en los Estatutos de Autonomía. Y, muy concretamente, no pueden llegar al Estatuto por la vía del art. 147.2 d) CE, pues el Estatuto es norma atributiva de competencias y no de ejercicio de éstas, ejercicio que corresponde a las Comunidades Autónomas que en su legislación, al regular las instituciones que están dentro de las competencias asumibles, trazarán regímenes jurídicos que sí podrán dar lugar a derechos. Es clara, así, la tajante diferenciación, en lo que ahora importa, de los apartados c) y d) del art. 147.2 CE: del primero -organización de la Comunidad Autónoma- pueden derivar, como complemento de su regulación, derechos que lícitamente puede incluirse en el Estatuto, en tanto que el segundo -asunción de competencias- no puede ser fuente que habilite esa inclusión.

En definitiva, la regla general es la no viabilidad de la inclusión de derechos en los Estatutos con las excepciones ya señaladas.

DECIMOCUARTO.- La aplicación del canon que acabo de señalar a los artículos del Estatuto impugnado que consagran derechos subjetivos, claramente diferenciados de los principios rectores -rúbricas del título I y de sus capítulos-, conduce a la conclusión de que, respecto de los preceptos que seguidamente indico, no hay norma constitucional que se dirija al Estatuto para abrir el cauce a los derechos que ellos establecen ni tampoco la organización de las instituciones autónomas catalanas reclama como complemento adecuado el reconocimiento de aquéllos.

Resultan, así, inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos:

Art. 15.1 y 2, “Derechos de las personas”; art. 20, “Derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte” y art. 21. 1 y 2, “Derechos y deberes en el ámbito de la educación”. Esta inconstitucionalidad ha de extenderse a las remisiones que los arts. 37.1.2 y 3 y 38.1 hacen al capítulo I del título I del Estatuto, dado que los arts. 15, 20 y 21 figuran en dicho capítulo.

DECIMOQUINTO.- La regulación de la reforma del Estatuto obliga a examinar, por una parte, la normativa referida al procedimiento y, por otra, la de la convocatoria del referéndum:

A) El procedimiento.

El art. 147.3 CE establece que “la reforma de los Estatutos de Autonomía se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”. Por otra parte, los Estatutos aprobados por la vía del art. 151 CE “solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes” (art. 152.2 CE).

Así pues, mientras que el art. 147.3 CE prescribe que la reforma requerirá en todo caso la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica, el art. 152.2 CE nada dice sobre la intervención de las Cortes ni sobre la necesidad de una ley orgánica de aprobación de la reforma. Sin embargo, resulta evidente que estas diferencias carecen de relevancia, ya que la reforma sólo puede integrarse en el ordenamiento bajo la misma forma jurídica que reviste la norma reformada y que el concurso de las Cortes Generales es preciso igualmente en todo caso.

Ya en este punto, es de recordar que la reforma del Estatuto -art. 147.3 CE- es el fruto del ejercicio de una competencia conjunta -Estado y Comunidad Autónoma-, de suerte que los distintos trámites necesarios se desarrollan -competencia conjunta- en dos fases distintas: la primera -competencia autonómica- ha de producirse en las instituciones propias de la Generalitat, en tanto que la segunda -competencia estatal- ha de desarrollarse en las Cortes Generales mediante la aprobación de una ley orgánica.

Así las cosas, es claro que sólo los Estatutos pueden disponer lo pertinente en punto a la iniciativa de la reforma y a su sustanciación en las propias instancias autonómicas; es decir, únicamente el Estatuto es competente para determinar quién y cómo decide el contenido de la propuesta de revisión que habrá de someterse a las Cortes Generales y cómo se integra la representación del Parlamento que ha de defender aquélla en las Cámaras. Pero a partir de la llegada del proyecto de Estatuto a las Cortes Generales el procedimiento para la aprobación de una ley orgánica ha de someterse a lo que dispongan los Reglamentos de cada una de sus Cámaras, -art. 72.1 CE-. En definitiva, el procedimiento que puede ser regulado por el Estatuto es el que corresponde a la fase de competencia autonómica, pero no el que se desenvuelve en las Cortes Generales: el Estatuto carece de competencia para regular éste, de suerte que cuando su normativa incide en este ámbito invade las competencias propias de aquéllas.

De ello deriva la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 222.1.b) y, por conexión -art. 39.1 LOTC-, apartado c) y 223.1 d) y, también por conexión, apartados e) y f), en la medida en que regulan actuaciones que se desarrollan en las Cortes Generales.

B) La convocatoria del referéndum.

La convocatoria del referéndum que culmina la reforma estatutaria -el art. 222. 1, d) EAC establece que “una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum” y el art. 223.1 i) EAC dispone que la “aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b)”- ha de examinarse desde dos puntos de vista: por una parte, el que deriva del art. 92.3 CE, que establece una reserva de ley orgánica específica para la regulación de “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución” y por otra, el que contiene, la expresa dicción del art. 62, c) CE en virtud del cual corresponde al Rey “convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución”:

a) Si la reserva de ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE comprende las distintas modalidades de referéndum establecidas en la Constitución, y el de reforma de un Estatuto de Autonomía como es el incluido en los arts. 222.1, d) y 223.1, i) EAC es una de tales modalidades, puesto que está previsto expresamente en el art. 152.2 CE, resulta claro que este referéndum queda afectado por aquella reserva.

Pese a ello, la Sentencia -FJ 147- considera que ésta es “una conclusión que se impone descartar por razones de pura sistemática institucional”, aduciendo que los referendos previstos para la reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 CE, al no tratarse de una modalidad de referéndum impuesta por la Constitución, no estarían sometidos a la reserva de Ley Orgánica del art. 92.3 CE y su regulación estatutaria podría sustraerlos a la exigencia de la convocatoria regia. Así las cosas, según la Sentencia, “no tendría entonces mayor sentido que sólo para los elaborados por la vía del art. 151 CE se exigiera” dicha convocatoria.

Sin embargo, no puede tratar de encontrarse una adecuada “sistemática institucional” en contra del tenor literal de las disposiciones constitucionalmente relevantes, que con una meridiana claridad someten a la reserva de ley orgánica la regulación de los referendos previstos en el art. 152.2 CE: no resulta correcta una interpretación sistemática por la cual la regulación de un referéndum no previsto en la Constitución y contenida en una normativa infraconstitucional sirva para dejar sin efecto lo establecido expresamente en la Constitución para un referéndum que ella ha previsto. En el supuesto, que no admito, de que fuera viable aquí una interpretación evolutiva como la que la Sentencia hace, creo que habría de conducir a la conclusión contraria, es decir, a exigir la convocatoria regia en los referendos propios de los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 CE.

b) Por lo que respecta, en segundo lugar, al art. 62.c) CE, ha de indicarse que el ámbito objetivo sobre el que se proyecta la competencia del Rey de conformidad con este precepto -“convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución”- puede ser objeto de dos interpretaciones alternativas. En primer lugar, puede entenderse en sentido amplio, de tal manera que habría de corresponder al Rey la convocatoria de todos los referendos previstos en la Constitución, con independencia de que en la regulación constitucional de cada uno de ellos se contuviera una referencia expresa a la convocatoria real. De conformidad con esta lectura, por tanto, todo referéndum previsto en la Constitución habría de ser convocado por el Rey. En segundo término, la disposición del art. 62.c) CE puede también interpretarse, de manera más restringida, en el sentido de que habrían de ser convocados por el Rey únicamente aquellos referendos en los que la convocatoria real haya sido objeto de una previsión expresa en la disposición constitucional correspondiente. De acuerdo con esta segunda lectura, lo que habría de estar previsto en la Constitución no sería el referéndum en cuanto tal sino el hecho mismo de que su convocatoria correspondiera al Rey.

Aunque no se acoja a ella de modo expreso, la conclusión a la que llega la Sentencia -FJ 146- pasa inexorablemente, al encontrarnos ante un referéndum previsto en el art. 152.2 CE, por esta segunda interpretación estricta del art. 62.c) CE, que, sin embargo, no puede aceptarse, no sólo porque convierte el art. 62.c) CE en una disposición constitucional vacía, carente de contenido prescriptivo propio, en la medida en que se limitaría a reiterar un mandato cuyo origen habría de encontrarse en otros preceptos constitucionales, sino sobre todo porque dicha interpretación conduce a resultados difícilmente aceptables en cuanto al ámbito de la atribución competencial a favor del Rey, que está redactada en plural -se refiere a la convocatoria de los referendos “previstos en la Constitución”-, en tanto que es sólo una la disposición constitucional que contempla expresamente la convocatoria del referéndum por parte del Rey, que es la del art. 92.2 CE.

Por el contrario, no contiene una tal previsión la regulación de los tres referendos específicos previstos de modo expreso en la Constitución, como son, primero, los referendos de aprobación (art. 151.2.5 CE) y reforma (art. 152.2 CE) de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE; segundo, el referéndum correspondiente a la eventual incorporación de Navarra al “Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya” (disposición adicional cuarta CE); y tercero, y sobre todo, los referendos previstos para la reforma de la Constitución. Esto último resulta especialmente significativo: la interpretación que he denominado estricta y que es la que subyace en la Sentencia, conduciría a que no incumbiera al Rey la convocatoria de los referendos de reforma constitucional, ya fuera ésta una reforma por el procedimiento ordinario o por el procedimiento agravado, puesto que ni el art. 167 CE ni el art. 168 CE contienen una previsión expresa en el sentido de que su convocatoria deba corresponder al Rey.

Puede, en definitiva, concluirse que los arts. 222.1, d) y 223.1 i) EAC, son inconstitucionales por regular una materia reservada a una ley orgánica específica por el art. 92.3 CE y, además, por hacerlo vulnerando el art. 62. c) CE.

La Sentencia -FJ 147-, sin embargo, soslaya esa inconstitucionalidad, afirmando que el Presidente de la Comunidad Autónoma actúa “en nombre del Rey”, representación esta que, desde luego, no aparece otorgada en la Constitución.

DECIMOSEXTO.- En último término, y para todo lo que no deriva de lo anteriormente expuesto, dejo constancia de que comparto los razonamientos y conclusiones que formula mi compañero D. Vicente Conde Martín de Hijas en su Voto particular.

Y este es mi parecer, que expreso con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.

Voto particular que formula el Magistrado D. Eugeni Gay Montalvo respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

En mérito de lo establecido en el art. 90.2 LOTC y de acuerdo con la opinión que he defendido desde los inicios del debate, formulo el siguiente Voto particular relativo al recurso de inconstitucionalidad número 8045-2006.

PRIMERO.- Mi discrepancia se refiere a la incorrecta inclusión del contenido del apartado primero del fallo de la Sentencia, que afirma que las referencias del preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña” carecen de “eficacia jurídica interpretativa”.

Dado que nos hallamos ante la primera ocasión en que una Sentencia de nuestro Tribunal incluye en su fallo una referencia al preámbulo de una ley, creo obligado exponer mi parecer a este respecto, lo que haré atendiendo a la doctrina que durante estos años hemos elaborado.

Ciertamente hemos dicho que los preámbulos forman parte integrante de los textos legales, de modo que no son algo ajeno a la disposición normativa, pero no por ello poseen en sí mismos valor normativo. Como hemos afirmado en varias ocasiones “ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo” (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 1). De lo anterior, el Tribunal ha extraído dos consecuencias:

a) No pueden ser impugnados autónomamente y, en consecuencia, el Tribunal ha rechazado a limine esta posibilidad (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 132/1989, de 18 de julio, FJ 11).

b) No cabe realizar una declaración directa de inconstitucionalidad de todo o parte del mismo porque la cualidad que identifica las normas objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad es que tengan fuerza o rango de ley (art. 153 a), 161 y 164 CE), lo que no ocurre en ningún caso con los preámbulos y las exposiciones de motivos.

Sentado lo anterior, el Tribunal ha afirmado que aquéllos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7), recurriendo el propio Tribunal a los mismos para interpretarlas (entre otras, SSTC 212/1995, de 19 de diciembre; 173/1998, de 23 de julio, FJ 1; 222/2006, de 6 de julio, FFJJ 3 y 8). De su doctrina se deduce que el recurso al preámbulo como elemento de interpretación no está exento de límites. Así, no cabe recurrir al mismo para dar un sentido diferente al alcance de preceptos legales inequívocos ni para alterar el contenido de un precepto. Dado que carecen de valor normativo, “lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley” (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 4).

Por fin, el Tribunal ha señalado que si un determinado precepto es declarado inconstitucional y nulo o es interpretado conforme a la Constitución de manera contraria a lo expuesto en el preámbulo de la ley, la Sentencia manifestará expresamente que los apartados del preámbulo referidos a tales preceptos carecen de valor interpretativo alguno. Pero el Tribunal añadió que “en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo”, no resulta “necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia” (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7).

SEGUNDO.- Señalada la doctrina general del Tribunal sobre el valor de los preámbulos y el recurso a los mismos como criterio de interpretación de las leyes, procedo a exponer los motivos de mi discrepancia con la inclusión del apartado primero del fallo de la Sentencia.

Ya he indicado que los preámbulos forman parte integrante de los textos legales, de modo que no son algo ajeno a la disposición normativa. Su inclusión en una ley es un acto que refleja la voluntad expresa del legislador, mediante la que desea manifestar una determinada convicción política al conjunto de los ciudadanos. En el caso de las Constituciones -y por extensión de los Estatutos de Autonomía- el preámbulo es expresión solemne de un acto político. Posee un valor declarativo-político y su utilidad para crear el sentimiento constitucional -en este caso estatutario- es muy relevante.

Es por ello que todos los preámbulos de los Estatutos de autonomía reformados durante la VIII Legislatura (del 2 de abril de 2004 al 31 de marzo de 2008) utilizan un similar lenguaje en el que destacan los aspectos históricos y característicos sobre el que basan su “norma institucional básica”, que el Estado “reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (art. 147 CE) (Estatutos de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, BOE, núm. 86, de 11 de abril); Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, BOE, núm. 172, de 20 de julio); Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, BOE, núm. 52, de 1 de marzo); Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, BOE, núm. 68, de 20 de marzo); Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, BOE, núm.97, de 23 de abril); y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, BOE, núm. 288, de 1 de diciembre)).

Así, podemos observar como todos ellos definen a su Comunidad como “nacionalidad histórica”, en ningún caso como “entidad regional histórica”, que es el término que emplea la Constitución (art. 143.1 CE) y al que recurrían los primeros Estatutos, y a su población como pueblo, destacando su personalidad diferenciada, su identidad respecto de otros pueblos de otros territorios de España y del pueblo español, del que sin duda forman parte. No es extraño que los preámbulos se refieran al derecho de sus pueblos al autogobierno y que el ejercicio de éste se presente como una conquista histórica. El preámbulo del Estatuto de Andalucía utiliza incluso las expresiones “patria andaluza” y “realidad nacional” siquiera sea para recordar respectivamente que, “en un acto de justicia histórica”, el Parlamento de Andalucía reconoció a Blas Infante como Padre de la Patria Andaluza en abril de 1983 y que en 1919 el Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional. Del mismo modo el Estatuto de la Comunidad Valenciana se refiere a Valencia como País Valenciano.

La autoridad de una Sentencia reposa, entre otros extremos, en la coherencia de las soluciones aportadas. Según mi parecer, uno de los elementos característicos de la respuesta ofrecida por la Sentencia a las impugnaciones relativas al preámbulo y a su proyección normativa en el título preliminar del EAC consiste en sostener el carácter abierto o dúctil de determinados términos de contenido jurídico-constitucional. Así la Sentencia no duda en declarar compatibles entre sí los términos Pueblo de Cataluña y Pueblo español,

al que se refiere incluso como “unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del ordenamiento jurídico” (FJ 9), ó Ciudadanos de Cataluña (“subespecie del género ciudadanía española”) y Ciudadanía española (FJ 11). Esta ductilidad se mantiene posteriormente al distinguir entre Estado -Estado español- Estado central (FJ 13), ó entre derechos fundamentales y derechos estatutarios (FJ 16).

En suma, tanto del examen del contenido de los preámbulos de los otros Estatutos de Autonomía aprobados durante la VIII Legislatura (que incluyen, como se ha advertido, términos de contenido similar al objeto de nuestra reflexión) como de la propia coherencia de la Sentencia de la que en este punto discrepo (que ha dado un contenido dúctil y abierto a términos con un sentido jurídico constitucional de igual densidad) debería derivarse que en el contenido del preámbulo del Estatuto cabe una afirmación como la realizada.

TERCERO.- En mi opinión la Sentencia no podía más que concluir que el adjetivo “nacional” aplicado a Cataluña no ha de entenderse como contrapuesto a la Nación española, de la misma forma que los conceptos de ciudadanía catalana y pueblo catalán no significan la negación de la existencia de la ciudadanía española o del pueblo español por cuanto se refieren a una expresión de estos últimos, en los que se integran.

Y, sin embargo, esta no es la conclusión a la que llega la Sentencia respecto del término nación, de tal modo que el FJ 12 (y posteriormente el párrafo primero del fallo de la Sentencia) se esfuerza en sostener que la Nación española es la única que conoce la Constitución, apartándose de las soluciones anteriores y sosteniendo que sólo cabe su interpretación en este sentido.

Es indudable que Cataluña, como afirma el preámbulo del Estatuto, es fruto de un proceso histórico “de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas”, origen de un “pueblo” que ha expresado su vocación de autogobierno, de tal modo que la definición de Cataluña como nación resulta lógica en el contexto en el que así lo manifiesta.

Por lo demás, no puede dejar de constatarse que, al sostener la definición de Cataluña como nación, el preámbulo remite a una resolución del Parlamento de Cataluña que recoge el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, situándose por tanto en un plano conceptual (el pensamiento político) muy distinto al que la Sentencia parece otorgar cuando el fallo les niega eficacia jurídica o cuando en el fundamento jurídico 7 señala que pueden ser base de ciertas “consecuencias jurídicas constitucionales”.

De ahí que de una lectura conjunta de su preámbulo y título preliminar difícilmente puede deducirse que el EAC cuestione que la nación española es el único sujeto titular de la soberanía que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez. Muy al contrario, el EAC realiza una constante afirmación de la Constitución como fundamento del autogobierno de Cataluña.

En efecto, en el primer artículo del Estatuto, que lo informa en su totalidad, textualmente se dice: “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

En otras palabras, según el EAC Cataluña es parte integrante de la Nación española y ejercita el derecho a la autonomía que le reconoce la Constitución (art. 2), constituyéndose a estos efectos en nacionalidad (arts. 1 y 8.1 EAC). Ni el pueblo catalán se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE) ni Cataluña, como nacionalidad, se confunde con la Nación española.

Ésta que, al decir del art. 2 CE, ciertamente se caracteriza por su “indisoluble unidad”, posee una segunda nota característica, también recogida en el art. 2 CE y, sin embargo, silenciada en el FJ 12 de nuestra Sentencia, y es precisamente la de su pluralidad, pues está integrada por diversas entidades políticas -nacionalidades y regiones- a las que la propia Nación española “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía”, de manera que no habría tal unidad insoluble si no hubiera el reconocimiento de la particularidad de los pueblos que integran la Nación española.

Es por ello que cuando la Sentencia incorpora en el apartado primero del fallo las referencias del preámbulo a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”, y asimismo cuando dispone en el FJ 12 que el término “nacionales” del art. 8.1 EAC sólo es conforme con la Constitución si se interpreta en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, definida como nacionalidad (art. 1 EAC) e integrada en la “indisoluble unidad de la nación española” como establece el art. 2 CE, está recurriendo al preámbulo para desvincularse de preceptos legales inequívocos, lo que, según he indicado, está vedado al intérprete constitucional.

Por todo lo dicho, expreso mi discrepancia con la inclusión del párrafo primero del fallo de la Sentencia, el cual, no obstante, no afecta en absoluto al rigor de la Sentencia a cuyo contenido nada añade o quita, más que hacerle decir al Estatuto en su parte normativa lo que no dice, a partir de una lectura forzada del preámbulo al que se recurre como único parámetro interpretativo cuando en realidad ese parámetro lo establece el artículo 1, que informa el carácter subordinado del Estatuto a la Constitución. En suma, como he tratado de exponer, este párrafo resulta absolutamente innecesario y, en otro orden de consideraciones, imprudente y carece del menor rigor jurídico constitucional.

CUARTO.- Mi crítica debe extenderse, por idénticos motivos, al tratamiento que la Sentencia otorga a la mención -incluida también en el preámbulo, al que de forma exclusiva me refiero en el presente Voto- a los derechos históricos del pueblo catalán. Como en el supuesto anterior, considero que la Sentencia altera el contenido del articulado del Estatuto apoyándose para ello en el preámbulo.

Ciertamente, la lectura del artículo 5 EAC permite constatar, de entrada, que este artículo contiene diversas referencias expresas a la Constitución (artículo 2, disposición transitoria segunda y otros preceptos). Por otra parte el empleo del adverbio “también” remite a los demás artículos del título preliminar, en particular al artículo 1, que define Cataluña como una “nacionalidad” (término empleado por la CE) que “ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma” (y, por tanto, como una entidad territorial prevista en la CE) “de acuerdo con la Constitución” y “el Estatuto”. El art. 2.4 EAC, por otra parte, afirma que los poderes de la Generalitat “emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución”.

En definitiva queda claro que, de acuerdo con el texto del EAC, la autonomía de Cataluña sólo procede material y formalmente de la Constitución. Y es precisamente porque este derecho ha sido reconocido por la vigente Constitución por lo que es inalienable. Es más, el mismo resulta de una larga y a veces cruenta reivindicación que asume y garantiza la Constitución que establece que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas” (art. 2 CE). De ahí que pueda legítimamente incorporarlo el Estatuto.

Las referencias a los derechos históricos contenidas en su artículo 5 y en el preámbulo no desmienten esta afirmación. Así lo ha sostenido en sus alegaciones el Parlamento de Cataluña para quien el texto vigente, en ningún caso, fundamenta el Estatuto en los derechos históricos, ni siquiera indirectamente (antecedente 18). La apelación a los derechos históricos -añade- pretende “incorporar y actualizar el alcance y la configuración especial que la Constitución reservó a los territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (disposición transitoria segunda) y, en la medida en que sea posible constitucionalmente, mantener una regulación diversa y no uniforme cuando en el pasado la hubiera habido y siempre que actualmente no atentara a los principios constitucionales”. “El derecho histórico -añadirá más adelante- es para el Parlamento de Cataluña, la pervivencia de un sentido del Derecho en la historia”.

En parecidos términos se ha expresado el escrito de alegaciones formulado por el Gobierno de la Generalitat: “estas referencias vendrían a poner de relieve hasta qué punto los Estatutos son los únicos instrumentos normativos adecuados para reflejar el pasado normativo-institucional de acuerdo con el proceso constituyente en 1978 conforme a los principios que informan el Estado social y democrático de Derecho (...) No se trataría de crear una doble legitimidad -una acorde al principio democrático y otra de raíz historicista- sino de plasmar una constatación histórica asumida por los textos normativos actuales legitimados por el poder constituyente” (antecedente 17).

La CE ha sido definida en muchas ocasiones como la formalización de la voluntad de acuerdo -de reconciliación y punto de encuentro- del pueblo español. Resultado del consenso político la CE es un texto jurídico expresivo de las distintas sensibilidades históricas, políticas y sociales de España, abierto a la sociedad y a la historia. Esta apertura -dicho de otro modo, este distanciamiento respecto del voluntarismo o positivismo más estricto- ha sido la razón de su perduración en el tiempo, por lo que el Tribunal Constitucional, constituyente prorrogado, no puede desconocer este carácter.

QUINTO.- Así comprendida la referencia a los derechos históricos no plantea ni siquiera una duda de constitucionalidad ya que, como se deduce de los escritos señalados, esta referencia nada tiene que ver con el concepto de derechos históricos recogido en la disposición adicional primera CE -que, según hemos indicado (STC 76/1988, de 25 de mayo, FJ 2), sólo resulta aplicable a cada una de las Provincias vascongadas y de Navarra -y al que, por cierto, el EAC no se refiere en ningún momento.

Es claro, por consiguiente, que la mención a los derechos históricos y a la realidad histórica de Cataluña que se contiene en el artículo 5 y en el preámbulo del EAC, no son el fundamento del autogobierno de Cataluña, ni constituyen un título para la asunción de nuevas competencias relacionadas con el sistema jurídico público.

El artículo 5 contiene, en fin, una afirmación de la realidad histórica de Cataluña -sus “instituciones seculares”, la “tradición jurídica catalana”, su derecho civil, su lengua y cultura, la proyección de ambas en el ámbito educativo, un sistema institucional- que la Constitución reconoce, como también lo hace respecto de otras Comunidades autónomas, como expresión de la singularidad de Cataluña. Y, en coherencia con la voluntad del constituyente, el Estatuto reafirma este reconocimiento constitucional de su singularidad, sin que, por todo lo dicho, este artículo precise de declaración interpretativa alguna; sólo desde una lectura forzada del preámbulo y del articulado del EAC puede llegarse a una tal interpretación que, por lo demás, resulta incorrecta e innecesaria a la luz de nuestra doctrina sobre el valor de los preámbulos.

Como ocurriera respecto de las referencias del preámbulo y del art. 8.1 EAC al término nación, la Sentencia incurre en un positivismo exacerbado, casi afirmando que no existe nada antes de la Constitución. Sin embargo, ésta, que ciertamente es el fundamento de un nuevo ordenamiento jurídico, obedece asimismo a una realidad preexistente, que modula y explica al mismo tiempo el orden jurídico resultante. En este sentido, los derechos históricos de Cataluña son fundamento del autogobierno de Cataluña, cuyos elementos singulares recoge el art. 5 EAC, que la Constitución Española permitió recuperar, pues ciertamente el constituyente no ha actuado al margen de la historia de España ni la Constitución es resultado de un hecho espontáneo.

La Sentencia con la que muestro mi conformidad excepto en lo que se refiere a la declaración primera del fallo denota en ciertos momentos un academicismo más propio del siglo XIX, centrado en el debate entre el positivismo y el historicismo y alejado en cualquier caso de la realidad jurídica del mundo contemporáneo, en que las soberanías son difíciles de distinguir y los Estados no son soberanos en el sentido pleno del término. La realidad se presenta actualmente mucho más compleja y el Derecho debe responder a ésta, sin que afortunadamente quepa el sostenimiento de ciertos dogmas, como el dogma de la soberanía o la defensa de un nacionalismo exacerbado.

SEXTO.- No quiero dejar de mencionar, por último, que, tal como se ha expuesto, la reforma del EAC se enmarca en un proceso generalizado de reforma de los Estatutos de autonomía, caracterizado en todos los casos por la voluntad de las CCAA de profundizar en el autogobierno. Pues bien, no podemos dejar de considerar que en ocasiones los nuevos Estatutos de autonomía contienen disposiciones con una redacción idéntica o muy similar a la del EAC. Paradójicamente estos textos han contado con el apoyo expreso de los Diputados recurrentes, quienes durante la misma legislatura, votaron a favor de la aprobación de dichos Estatutos, hoy vigentes, sin que los mismos fueran recurridos ante este Tribunal.

A pesar de que acertadamente el FJ 2 de la Sentencia se refiere a esta circunstancia y recuerda los efectos generales de las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad (art. 38.1 LOTC), como en este caso era obligado

hacerlo, considero que debía haberse ahondado en tal planteamiento y, sobre todo, debía haberse especificado en los correspondientes fundamentos jurídicos respecto de qué preceptos operará el predicado efecto erga omnes de la presente Sentencia.

Las identidades a las que me refiero se hallan en preceptos que la Sentencia ha declarado inconstitucionales y que no pueden pasar por alto a este Tribunal por la vigencia de las mismas. En efecto, la mayor parte de los preceptos declarados en todo o en parte inconstitucionales relativos al Poder Judicial se repiten, y en algunas ocasiones de modo literal, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Compárense el art. 95.5 y 6 EAC con el art. 143.1 y 2 EAAnd, relativos al Tribunal Superior de Justicia; el art. 98.2 a), b), c), d) y e) EAC con el art. 144.4 a), b), c), d) y e) EAAnd, que regulan las atribuciones de los Consejos de Justicia de las respectivas autonomías; el art. 95.5 y 6 EAC con el art. 143.1 y 2 EAAnd, sobre el nombramiento de los presidentes de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia y de sus Salas; el art. 99.1 EAC con el art. 144.2 EAAnd (composición, organización y funcionamiento de los Consejos de Justicia); y el art. 101.1 y 2 EAC con el art. 146.1 y 2 EAAnd, que se refiere a la competencia de los Gobiernos autonómicos sobre las oposiciones y concursos para cubrir plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en la correspondiente Comunidad Autónoma.

Existe identidad también entre los artículos 75 EAAnd y 120.2 EAC, referidos a la competencia compartida de las Comunidades Autónomas en materia de cajas de ahorro. Ambos artículos emplean el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos fijados en”, declarado inconstitucional. Por fin, el art. 107.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón responde a la misma idea que el art. 206.3 EAC (Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y Solidaridad) y como este último incluye el inciso “siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar”.

Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.

Voto particular que formula el Magistrado D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 28 de junio de 2010, en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

I.- Explicación de este Voto particular

PRIMERO.- Cuando han sido necesarios cuatro años de debates para poder llegar a sostener que la mayor parte de los artículos del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) se ajustan a la Constitución es evidente que quienes han apoyado esta Sentencia han tenido serios problemas para argumentar sus tesis.

El enjuiciamiento posterior del EAC, del que se impugnan más de dos centenares de preceptos, ha supuesto un desafío para la justicia constitucional de todos los tiempos. Basta una lectura de los antecedentes de esta Sentencia, una consulta a las hemerotecas de la época o recordar que existe en trámite una proposición de reforma de nuestra Ley Orgánica, orientada a limitar las posibilidades de control jurisdiccional de este Tribunal respecto de los Estatutos de Autonomía (BOCCGG, Congreso, Serie B, núm. 253-I, de 4 de junio de 2010), para demostrar la gravedad de esta afirmación.

SEGUNDO.- Desde la transición democrática del siglo pasado hemos sido el país del pluralismo. En el ámbito social, el económico, el político y en la vertebración territorial de España ese principio ha sido el signo que ha marcado estos treinta años de experiencia constitucional. En ese marco, nuestra Constitución Española de 1978 (CE) ha cobijado con generosidad a todos los españoles, sin distinción de ideología, de credo o de partido.

La CE reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran una España plural estableciendo, en su título VIII, un proceso de descentralización que ha culminado en muy poco tiempo en el Estado de las Autonomías. Los procesos de descentralización federo-regional son el máximo posible de libertad en la articulación territorial de un Estado y consienten el máximo posible de autonomía, que no autogobierno, a las Comunidades territoriales que integran ese Estado. Pero esas Comunidades territoriales tienen siempre el límite único de que -si el proceso es democrático- debe desarrollarse presidido por lo que los constitucionalistas denominamos, técnicamente, una “Constitución rígida” y bajo la salvaguardia de un Tribunal Constitucional. Sin respeto a esa Constitución rígida no hay Estado de Derecho, no hay convivencia democrática y, menos aún, pluralismo territorial.

TERCERO.- La Constitución Española de 1978 (CE) es la única norma del ordenamiento jurídico que tiene el privilegio de organizar y presidir su propia muerte. La rigidez de su procedimiento de reforma (arts. 166 a 169 CE) es la garantía de la Constitución -que protege su contenido democrático frente a cualquier intento de subvertirlo- y determina el rango superior o supremacía de la Norma Fundamental frente a cualquier otra norma (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 3). Esa garantía es insuficiente porque todas las leyes tienen una fuerza normativa irresistible. Si una ley vulnera la Constitución, sus normas, aún siendo inconstitucionales, se impondrán a todos y la supremacía formal de la Constitución devendrá una teoría inoperante en la práctica.

Sólo la Justicia constitucional puede asegurar el principio esencial del Derecho público de lograr la invalidez de cualquier acto legislativo que contradiga una Constitución rígida, como es la nuestra. Si no se ha respetado su procedimiento de reforma, la inconstitucionalidad deberá ser comprobada y declarada con plenos efectos frente a todos (art. 164.1 CE) por la autoridad u órgano específico creado con ese fin esencial.

Por eso este Tribunal ha podido decir, a propósito de la impugnación preventiva del propio EAC, que “el principio de jerarquía normativa impide que la Ley orgánica en que se plasma un Estatuto de Autonomía pueda derogar o modificar la Constitución, pues, si aquél estuviese en contradicción con ésta, la consecuencia inequívoca sería la inconstitucionalidad del Estatuto y su radical nulidad” (sic, en ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7). Si los Tribunales Constitucionales se han extendido dondequiera desde 1989 es porque la institución ha sido eficaz para servir de “garantía de la garantía de la Constitución”: Sirve para complementar la garantía de la rigidez constitucional y preservarla para el futuro como una realidad efectiva.

CUARTO.- El nuevo EAC vulnera límites esenciales establecidos en el proceso de descentralización de la Constitución de 1978. Las normas de la CE no han previsto que España deje de ser “Estado” antes, después o en el devenir de ese proceso que la convierte en “Estado de las Autonomías”.

El EAC se subroga en el papel del legislador constituyente y modifica la Constitución sin seguir los procedimientos arbitrados para su reforma; incurre en un vicio colosal de incompetencia que subvierte la división del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas en todos los ámbitos; lesiona la igualdad de todos los españoles en sus derechos, en especial en el derecho, vinculado a la dignidad humana, de que puedan usar en España la lengua española oficial del Estado; colapsa, en fin, el sistema constitucional de fuentes del Derecho y, con él, el funcionamiento mismo del Estado.

La Sentencia de la que discrepo no logra sanar esos vicios de inconstitucionalidad porque lejos de anular los preceptos inconstitucionales los interpreta recurriendo al género, siempre resbaladizo, de las denominadas técnicamente Sentencias interpretativas de rechazo.

Es muy parca, casi inexistente, la invocación de nuestra jurisprudencia en la Sentencia. Sostengo que sería decisiva para llegar a conclusiones muy distintas a las que se sostienen en el texto de la mayoría en cuestiones tales como las consecuencias del vicio de incompetencia, la reserva de ley orgánica, el régimen local, aguas, relaciones internacionales, Constitución económica, principio de solidaridad, financiación, etc. Así, por ejemplo, la STC 76/1983, de 5 de agosto, sólo se cita (FFJJ 6 y 57) de pasada o para buscar “el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido” pese a que su doctrina es esencial para este caso. Es excepción a este silencio la doctrina de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que se invoca como precedente de autoridad pese a que contó con la oposición significativa de cinco Votos particulares formulados por Magistrados integrantes de este Pleno, entre ellos el de mi compañero fallecido y no sustituido hace ya dos años durante las deliberaciones de este mismo recurso de inconstitucionalidad, el Excmo. Sr. D. Roberto García-Calvo y Montiel. Me ratifico en todos los extremos del Voto particular que formulé a dicha Sentencia, cuya doctrina es precedente de la actual.

La vinculación razonada a los propios precedentes es una exigencia de la estabilidad de la interpretación constitucional y un postulado del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Sólo una vinculación clara y visible a los propios precedentes asegura que la Constitución no sea lo que una mayoría coyuntural de Magistrados del Tribunal Constitucional diga que es. Son necesarias mayorías muy amplias y una fundamentación sólida y convincente, para cambiar precedentes antiguos y estables. Así lo demuestra el viejo imperativo *stare decisis*, o *stare decisis et non quieta movere*.

Con la consideración aceptada por la mayoría de que no importa que el EAC contradiga la Constitución porque es obvio que la Constitución se protege a sí misma -sorprendente tesis esencial de la Sentencia de la que discrepo- y que los Estatutos de Autonomía son algo parecido a un manual universitario, que trata de orientar con valor meramente descriptivo en una realidad constitucional indefinida en la CE, dispersa en criterios doctrinales y de categorías inciertas (FJ 58, tercer párrafo), se contradicen los principios elementales que acabo de enunciar y el Tribunal abdica de su misión esencial de garantizar la superioridad formal de la CE sobre los Estatutos de Autonomía. Se produce un daño a sí mismo y al sistema constitucional de fuentes del Derecho del que tardará años en sanar.

II.- El EAC: Un vicio colosal de incompetencia

QUINTO.- El EAC incurre en un vicio colosal de inconstitucionalidad formal por incompetencia en un sinnúmero de preceptos, que irrumpen en materias reservadas constitucionalmente a la Constitución y a las leyes estatales y autonómicas, como se expondrá más detalladamente en un último fundamento de este Voto particular. Es innecesario detallar esa extralimitación competencial evidente que afecta a nuestro régimen local, a la unidad del Poder judicial, a competencias esenciales de nuestro Derecho público y al mismo sistema de financiación, con consecuencias comprometedoras de la unidad de mercado. La regulación es inadmisibles y no sólo produce una restricción ilegítima e irreversible de la potestad legislativa del Estado (“blindaje ad extra”) sino también de las potestades del legislador autonómico (“blindaje ad intra”). Es una consecuencia ineludible de la especial rigidez, fuerza de resistencia o fuerza pasiva de un Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes del Derecho, que la CE arbitró como garantía de la autonomía.

Entiendo así que el nuevo EAC es contrario a la CE en su concepción técnica esencial por la que blindas las competencias estatales y entorpece el ejercicio democrático de las autonómicas, modifica la CE y convierte en letra muerta treinta años de jurisprudencia constitucional.

El Estado es un todo y la Constitución Española de 1978 ha previsto su articulación en Comunidades Autónomas, que son partes de ese todo. El EAC es una ley orgánica del Estado pero tiene, por definición, una eficacia territorial limitada a Cataluña, por lo que sólo rige para una de esas partes. Es inadmisibles por ello que el EAC concrete o precise las materias y competencias que el art. 149.1 CE ha reservado a todo el Estado, obstruya en cualquier forma que el Estado legisle con carácter general en ejercicio de esas competencias o dirija mandatos al Estado y le imponga, incluso, una organización estatal determinada.

La Sentencia considera el EAC uno más entre diecisiete, por lo que carece de toda justificación -incluso lógica- admitir que todos los Estatutos de Autonomía puedan perfilar o concretar, diría deconstruir, las competencias del Estado y afectar a una Constitución rígida en su núcleo esencial, donde define la soberanía nacional, la lengua común y marca los límites esenciales del proceso político de descentralización que contempla. No repudiar debidamente esa novedosa concepción del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas conduciría a la existencia de diecisiete precisiones o concreciones distintas de las competencias estatales, a leyes estatales con diecisiete contenidos distintos y a un Estado de diecisiete cabezas. Todo ello en la medida en que los restantes Estatutos, siguiendo la concepción del “principio dispositivo”, que fijó la jurisprudencia de la discutida STC 247/2007 (conf., STC 247/2007 *passim*, y mi VP) podrán emular esa misma técnica (y así lo alientan incluso ya, en forma expresa, los propios FFJJ 121 y 122 de la Sentencia mayoritaria) y atreverse a regular (así en el art. 3.1 EAC) un “marco político” de relaciones entre una de las partes y el todo o atribuirse cada una de ellas “una posición singular” (art. 5 EAC) carente de todo apoyo en la CE. No existe ningún Estado

democrático descentralizado, ya sea autonómico o federal, en el que se haya admitido que las relaciones entre el todo y cada una de sus partes puedan ser reguladas al detalle en forma “general y permanente” (sic en art. 183.1 EAC) por normas del ordenamiento inferiores o distintas a las de la propia Constitución rígida, o pactadas por “Comisiones bilaterales” propias de relaciones internacionales entre Estados soberanos, o que un ente autónomo pueda condicionar y volatilizar, por su simple “interés”, la unidad de la acción exterior del Estado (como resulta de los artículos 186.2; 186.3; 189.2; 193.1 ó 200 EAC) en contra del art. 149.1.3 CE.

El EAC no es sólo norma, sino norma sobre la producción de otras normas. En todo Estado compuesto (ya sea autonómico o federal) es elemento esencial la existencia de un doble centro de decisiones. Un reparto competencial nítido y claro entre el Estado y los entes territoriales que lo integran es también esencial en el funcionamiento de ese tipo de Estado. El Estatuto de Cataluña (EAC) contiene un sinnúmero de preceptos de relleno que se interponen entre la CE, las leyes estatales y las leyes autonómicas vigentes y futuras. Esos preceptos enturbian y confunden la distribución competencial en una forma contraria a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que, como principio constitucional, proporciona certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4) y “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Por ello, “si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15)” (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5).

III.- La técnica de las Sentencias interpretativas

SEXTO.- He sostenido estos cuatro años (así en el FJ 7 de mi VP a la STC 247/2007, de 12 de diciembre) que el problema más grave de inconstitucionalidad de que adolece el EAC es, como ya he dicho, un problema formal -que afecta al Estatuto como texto- y no un problema de significados normativos, que presupone admitir la regularidad formal de ese texto y que de sus disposiciones se puedan extraer normas mediante la interpretación.

El defecto capital de la Sentencia mayoritaria es un defecto de enfoque. El vicio de inconstitucionalidad del EAC dimana de las normas de la CE que regulan la atribución de competencias constitucionales y de potestades normativas (fuentes del Derecho) entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. La Sentencia no proporciona respuestas aceptables a este problema. Se limita a eludir la cuestión formal y a centrarse, como si el problema no existiera, en una contradicción material o sustantiva de contenidos entre los de la CE y el EAC, más difícil de encontrar y más fácil de resolver por la vía interpretativa, o a negar la condición de normas vinculantes en su núcleo esencial a aquéllas del EAC en las que se fijan las competencias de la Generalidad de Cataluña (art. 147.2 c) CE). Siempre me he opuesto, en vano, a esta orientación.

Los problemas formales (de incompetencia constitucional) deben determinar la nulidad de un texto sin necesidad de entrar en un examen material o de fondo del mismo. Cuando existe un vicio formal de incompetencia, y con mayor razón en un Estatuto de Autonomía, no cabe una sentencia interpretativa. Un vicio de incompetencia evidente, consciente y radical, como el del EAC, impide a las disposiciones inconstitucionales estar donde están. En esos casos el remedio no es su interpretación conforme a la Constitución sino la declaración pura y simple de su inconstitucionalidad.

Resulta inadmisibles la confusión jurídica (contraria al principio de seguridad jurídica del art 9.3 CE) que crea la Sentencia al eludir las consecuencias de la existencia de un vicio de competencia constitucional en un Estado compuesto, recurriendo a la relativización de su condición de norma vinculante y a una manipulación posterior de la “fuerza de resistencia” del EAC. Al igual que la “división horizontal de poderes” debe ser clara en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo centrales, que configuran las distintas formas de gobierno de los Estados democráticos, también la “división vertical del poder” debe ser nítida y predecible en una materia como el reparto de competencias entre el Estado y cada una de sus Comunidades Autónomas en todo Estado compuesto, sea éste autonómico o federal.

La seguridad jurídica cede el paso a la interpretación manipulativa. Poco importa que nuestra jurisprudencia haya afirmado en forma constante que el principio de interpretación conforme no puede “ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos” ni “reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto para concluir que ésta es la norma constitucional” porque “el Tribunal Constitucional no puede asumir una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde” (por todas, STC 138/2005, FJ 5). Todos estos límites se sobrepasan en una Sentencia que manipula los preceptos del EAC, los modifica y desconoce su sistemática interna hasta convertirlo en un embrollo de normas vacías, paralizadas, futuras o a las que se hace decir lo que no dicen, ni han querido decir.

Las leyes se traen ante este Tribunal para que controle su conformidad a la Constitución no para que llame con otros nombres los principios, derechos, competencias y potestades que el legislador ya ha creado. Sólo Adán pudo tener ante sí todos los animales del campo y todas las aves del cielo para ver cómo los llamaba, y para que cada ser viviente tuviera el nombre que él les diera (Génesis 2, 19).

SÉPTIMO.- Así, junto a la “Sentencia manifiesta” que advierte de una falta de eficacia de incisos del preámbulo (apartado 1), declara la inconstitucionalidad de algunas disposiciones (apartado 2) o lleva al fallo interpretaciones conformes a la Constitución de otros (apartado 3 del fallo), hay una “Sentencia oculta” (apartado 4) que no aparece en ese fallo pero es la que manipula innumerables preceptos esenciales del EAC y los aproxima al sentido conforme a la Constitución de otros Estatutos aprobados con posterioridad a él, en un ejercicio desproporcionado de legislación positiva. Explicaré los entresijos de esa técnica constitucional y daré ejemplos de su empleo.

Habrà controversia sobre si esa doctrina escondida tiene plenos efectos frente a todos (art. 164.1 CE a contrario) o si vinculan a todos los poderes públicos (art. 38.1 LOTC) las desestimaciones del apartado 4 del fallo, en la medida en que -aunque en apariencia desestimen el recurso- quieran ser argumentaciones interpretativas correctoras de muchas disposiciones.

Dos ejemplos importantes explican esta afirmación:

1º) El art. 20 EAC reconoce el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte y el de que todas las personas expresen su voluntad de forma anticipada sobre las intervenciones y tratamientos médicos que puedan recibir, instrucciones -añade- que deben ser respetadas en los términos que establecen las leyes.

El FJ 19 de la Sentencia rechaza la impugnación de que ese derecho afecte el derecho a la vida garantizado en el art. 15 CE razonando que “vivir con dignidad el proceso de la muerte no es sino una manifestación del derecho a una vida digna y con el mismo alcance que para ese concepto puede deducirse de los arts. 10.1 y 15 CE, es decir, sin que necesariamente se implique con ello el derecho a la muerte asistida o eutanasia”.

Por ello no prospera la impugnación del art. 20. No me voy a detener en los límites a los derechos estatutarios, que no derechos subjetivos en sentido estricto en la STC 247/2007, aunque la Sentencia confunde y modifica la doctrina sentada en la Sentencia del Estatuto de la Comunidad Valenciana (vid STC 247/2007 FJ 15 y mi VP FJ 2). Lo importante es señalar ahora que el rechazo de esta impugnación aunque tenga reflejo sólo en el apartado 4 del fallo de la Sentencia, que reza: “Desestimar el recurso en todo lo demás”, contiene sin embargo una interpretación correctora ya que hace decir al inciso “las leyes” que, en un Estatuto de Autonomía se puede suponer que son leyes autonómicas, lo que no dice, que es lo siguiente: “Leyes que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1; 149.1.16 CE entre otras)”. La interpretación es desestimatoria, pero expulsa del ordenamiento jurídico la interpretación más lógica del art 20 EAC.

2º) Mas importantes son los fundamentos jurídicos 59 y 64, auténtica clave de la Sentencia. En el ejemplo que aquí interesa aclaran cómo desactiva la Sentencia el llamado “blindaje por descripción” (arts. 116 a 173 EAC) consistente en la concreción de las materias que asume el EAC como propias mediante una detallada especificación (descripción) de la materia constitucional en una serie muy amplia de submaterias. Era una de las técnicas esenciales de los redactores del EAC -junto al “blindaje por definición” que no interesa a este ejemplo- porque así, al describirlas, se reducía la pretendida indefinición de las materias del art. 149.1 CE y, dada la rigidez del EAC frente a las leyes del Estado (blindaje), se limitaban los márgenes de actuación del Estado para ejercer sus competencias. La Sentencia enerva los efectos de este blindaje del siguiente modo:a) Se interpreta que todas las veces que el EAC dice “en todo caso” en realidad quiere decir “en su caso”, sin que la Sentencia pueda precisar, en este momento, dice, nada más porque una Sentencia como la presente no es lugar de “abundar en los detalles y pormenores de un modelo de distribución competencial”... “que requiere el concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente” (sic en FJ 64);

b) El mismo FJ 64 asevera que así ocurre nada menos que en una treintena de artículos que enumera para evitar, dice, volver a enjuiciarlos cuando corresponda (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2 EAC). Por ello, la locución “en todo caso” que se contenga en todas -y cada una- de las disposiciones que describen así el alcance material de la respectiva competencia “sólo tiene un valor descriptivo”, aunque no se trae esta afirmación al fallo;c) Sólo como mera interpretación conforme del art. 110 EAC, el FJ 59 dice que la expresión “en todo caso” no tiene otra virtualidad “que la meramente descriptiva” (sic) y que no impide “por sí sola el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales” y esta declaración se lleva, una tantum, al fallo.

d) Con el escaso apoyo de esta interpretación conforme del art. 110 y esa advertencia general en el capital FJ 64, la Sentencia se entiende legitimada para desestimar ya, y con una gran soltura, todas las impugnaciones del “en todo caso” que ya sólo sería “en su caso” por la técnica de repetir “ya hemos dicho”, “es obvio”, “ya sabemos”, “el Estado puede actuar con entera libertad”, etc. No se repara en que la treintena de preceptos impugnados y enumerados siguen diciendo formalmente lo que decían. No se han contradicho procesalmente en el recurso encaminado específicamente a hacerlo ni en el momento procesal obligado, y los mismos siguen describiendo, además, el alcance de la competencia mediante su especificación en submaterias, sin que el Tribunal se sienta llamado a precisar cómo ni con qué efectos (FJ 64 in fine, cit). Habrá que esperar a futuras controversias -que se producirán, sin duda alguna- para precisar el reparto de competencias.

OCTAVO.- Las Sentencias interpretativas son un arma que se encuentra en la panoplia de todos los Tribunales que conocen de recursos que se dirigen contra Leyes formales. Es en Italia donde han alcanzado máxima finura Sentencias que inspiran la técnica de la actual. Se trata de las sentencias interpretativas de rechazo (sentenze di rigetto interpretative), que se caracterizan porque en ellas el rechazo de una cuestión suele esconder sutilmente una estimación.

La Sentencia ha logrado articular, en este caso, un fallo muy escueto, en el que no se contienen excesivas declaraciones de inconstitucionalidad ni demasiadas interpretaciones conformes, con una plausible benevolencia hacia el EAC. Pero, para lograrlo, se ha visto obligada a perfeccionar al máximo el género italiano.

Los dos ejemplos que ofrecía antes no son únicos. De la técnica empleada resulta una Sentencia en la que ni están todas las inconstitucionalidades que son ni son, tampoco, todas las inconstitucionalidades que están.

1º) No están todas las inconstitucionalidades que son. La parte dispositiva de la Sentencia sólo recoge algunas de sus interpretaciones conformes; en la mayor parte de los casos es necesario aproximarse al locus (sic en el FJ 7, penúltimo párrafo) de cada fundamento jurídico, que es donde se exponen la mayor parte de las interpretaciones correctoras del sentido del texto (id est: estimatorias de la inconstitucionalidad) que no son traídas al fallo, según los ejemplos significativos que he puesto antes respecto del art. 20 EAC y los referentes al “blindaje” competencial. Estas interpretaciones operan como la “sentencia oculta” (sentenza mascherata o sentenza nascosta

en expresión italiana). Así, como nuevos ejemplos, el control de al menos cincuenta disposiciones normativas del EAC, por citar sólo las más claras, son objeto de interpretaciones en los fundamentos jurídicos correspondientes de la Sentencia. Aunque dichas interpretaciones concluyen en un fallo aparente de desestimación, en realidad son objeto de una “interpretación conforme a la Constitución” que quiere expulsar del ordenamiento jurídico su tenor literal. (arts. 2.4; 7; 20; 21.1 y 2; 33.3; 33.4; 37.4; 38.2; 80.3; 86.5; 95.1; 95.4; 96.1, 2 y 4; 102.4; 106.2; 107.2 y 3; 115; 117.5; 118; 121.2 a); 134.2; 135.1; 139.1; 140.2; 140.3; 140.4; 140.7; 142.2; 146.1 b); 147.1 a); 148.2; 149.3 b); 154.2; 155; 166.3 b); 169.3; 171.1 c); 183.2; 184; 186.1 y 2; 187.1 y 3; 189.2 y 3; 200; 204.1; 218.2.3 y disposición adicional 13 EAC).

Res ipsa loquitur: La simple lectura de los fundamentos jurídicos correspondientes, o de otros semejantes, ilustra lo que señalo.

Esta opción, presente en todas las versiones y que he criticado en todas las deliberaciones, tiene el mérito de esconder con admirable habilidad el alcance del fallo -que es desestimatorio y no parece reflejar un resultado tan extraño- y logra que no se borre en el lector la impresión sugestiva de argumentaciones repetitivas que son las que contendrían las interpretaciones correctoras del sentido de las disposiciones impugnadas. Plantea, sin embargo, el problema de sus efectos. Aunque nuestra jurisprudencia haya afirmado que el fallo (aquí *decisum* FJ 7) incluye el *dictum* argumentativo cuando es su fundamento determinante (por todas, STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4), nunca se había llegado a un exceso como el actual. La Judicatura y la doctrina italiana han negado eficacia erga omnes a las Sentencias que esconden entre sus fundamentos interpretaciones que no se llevan al fallo, que sólo vincularían como precedente de autoridad, en la medida en que su argumentación sea persuasiva e invite a seguirla (Cass. sez. un., *Sentenza Pezzella* de 31 de marzo de 2004).

La deficiencia técnica está, además, en que el razonamiento interpretativo, tal vez atendible, tal vez tomado incluso del mismo alegato de los recurrentes, resulta contradicho muchas veces por un rechazo súbito y repentino de la impugnación. El método de las Sentencias de rechazo se frustra porque en esas contradicciones abruptas. hay en ocasiones una repetida quiebra lógica del razonamiento que produce resultados de una incertidumbre y ambigüedad incompatibles con el principio constitucional de seguridad jurídica (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). Resulta así un control constitucional que concluye machaconamente en un *decisum* (sic en FJ 7 cit.) que parece una desestimación pura y simple de la demanda y que es arduo de interpretar en relación a los razonamientos que anteceden, que nos sugieren precisamente lo contrario de lo que se decide (vid, por todos el FJ 73 y su sorprendente control del art 127 EAC en materia de Cultura).

2º) Tampoco son todas las inconstitucionalidades que están. La complejidad de la argumentación llega hasta el punto de estimar la demanda (FJ 47) y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97 EAC) cuando una lectura repetida o atenta revela que, en realidad, no sólo se mantiene en vida ese mismo Consejo de Justicia sino que se aconseja al legislador estatal cómo puede armarlo “sin ningún reparo constitucional” (sic en FJ 48, tercer párrafo).

NOVENO.- La interpretación conforme a la Constitución no es -como dije ya en mi Voto particular a la STC 98/2004, de 25 de mayo, pero debí reiterar en el de la STC 247/2007, de 12 de diciembre- un “arreglotodo” que permita hacer decir a los Estatutos lo que éstos no han dicho ni querido decir y, mucho menos, un “desmontalotodo” por el que se haga decir a la Constitución lo que no se deduce de sus proposiciones normativas ni de la voluntad del constituyente.

Este Tribunal tuvo una ocasión fallida de pronunciarse sobre la conformidad a la Constitución de este nuevo Estatuto de Cataluña antes de que entrase en vigor. Fue el caso resuelto por el citado ATC 85/2006, de 15 de marzo, en un recurso de amparo contra la calificación por la Mesa del Congreso de la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No tuve éxito cuando opiné que no debíamos abdicar de la función esencial para la que se ha creado este Tribunal Constitucional: la de proporcionar estabilidad y seguridad jurídica en la delicada cuestión de los límites constitucionales del proceso autonómico establecido en la CE (FJ 10 de mi VP al ATC 85/2006).

El recurso previo de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía y proyectos de leyes orgánicas, del que conocíamos según la redacción original de nuestra LOTC 2/1979, de 3 de octubre, era la perfección de la Justicia constitucional en un Estado de las Autonomías, concebido como proceso de descentralización federo-regional abierto. Recordé, en el citado VP al ATC 85/2006, haber escrito en sede científica que la abolición de ese recurso previo supuso una lesión grave de las garantías de la Constitución de 1978, aunque la discutible STC 66/1985, de 23 de mayo (FFJJ 3 y 4) la declarase conforme a la Constitución. Como en un “silogismo de constitucionalidad” en los procesos de control previo de Estatutos, hoy suprimidos, la Norma Fundamental constituía la premisa mayor, el Estatuto de Autonomía o los preceptos de él impugnados su premisa menor y el fallo su conclusión.

Dije también que, suprimida esa garantía previa, parecía evidente la necesidad de cubrir su ausencia y, para ello, interpretar las restantes competencias de que nos dota la LOTC en un sentido favorable a que nos pronunciásemos con carácter previo a cualquier propuesta de reforma de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo este Tribunal entendió lo contrario, siempre con mi oposición, en todas las ocasiones procesales en las que, por diversas vías, fue requerido para ello (ATC 135/2004, de 20 de abril (caso de la impugnación por la vía del art 161.2 CE de la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi) y VP; ATC 221/2005 (conflicto positivo de competencias instado por la Comunidad foral de Navarra respecto de la misma propuesta, conocida como Plan Ibarretxe) y VP y, en fin, ATC 85/2006, citado, en el recurso de amparo contra la calificación por la Mesa del Congreso de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y VP). Hay una reticencia evidente en nuestra jurisprudencia a que los procesos constitucionales se extiendan, como una red, para proteger la superioridad formal de la CE. Se descalifican así, con demasiada soltura, las denominadas “declaraciones preventivas” incluso en un control retrasado, como es el de esta Sentencia (Cfr., FFJJ 2; 30, 35, 63 ó 79).

Ahora, enjuiciado un recurso de inconstitucionalidad formulado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya aprobado y ya en vigor, el silogismo de la constitucionalidad de ayer no da lugar hoy a “la consecuencia inequívoca” de “la inconstitucionalidad del Estatuto y su radical nulidad” que afirmó el citado FJ 7 del ATC 85/2006. Otra vez baja a la escena un *deus ex machina*: se trata esta

vez del principio jurisprudencial de conservación de la norma impugnada (favor legis o pro Principe) que inspira todas las Sentencias interpretativas.

DÉCIMO.- Tengo una objeción general a la compleja forma de razonar de esta Sentencia. Hans Kelsen enseñó en uno de sus últimos escritos, (*Recht und Logik*, Forum, Viena, 1965, p. 422) que una norma jurídica no es un acto de pensamiento sino un acto de voluntad. El fallo de un Tribunal Constitucional no puede suavizarse hasta lo incomprensible: Si es negativo, su decisión esta llamada a contrarrestar la voluntad de una norma, que sólo existe como tal (also eine Norm) cuando expresa una voluntad irresistible del legislador. Un Tribunal no puede razonar como si fuera un Consejo de Estado. Un órgano consultivo puede glosar normas, hacer recomendaciones y suavizar sus críticas en la medida en que no resuelve y su razonamiento se dirige a la voluntad de una autoridad que todavía no ha decidido. La decisión de un Tribunal Constitucional debe ser siempre, en cambio, una expresión vinculante de voluntad: Cuando desestima un recurso confirma -quírase o no- la voluntad de la ley expresada en la norma jurídica que se controla. Por ello cuando quiere contrarrestar esa voluntad de algún modo, mediante la interpretación, el matiz o la manipulación de una Sentencia interpretativa de rechazo, ha de marcar siempre con claridad qué es lo que quiere decir y aclarar al decidir sí, y en qué medida, su interpretación afecta a la fuerza formal (Gesetzeskraft) del acto legislativo. No encuentro en la Sentencia esa precisión en la mayor parte de las “interpretaciones ocultas” en tanto que no se llevan a su parte dispositiva o fallo. No explican, con la expresión “así interpretada” u otra similar, como se hace en otros ordenamientos (soweit, notwithstanding o nei sensi di cui in motivazione), que el Tribunal quiera interpretar la ley, en qué sentido lo hace y qué interpretación, o interpretaciones, expulsa del ordenamiento jurídico. Cuando así ocurre y más al enjuiciar una norma de normas, como es el EAC, el control podría ser tachado por algunos de inutiliter latum ya que puede defenderse que viene a consistir en un rechazo puro y simple del recurso, y puede entenderse, también, que se corresponde sólo y plenamente en la parte dispositiva con el 4º y último pronunciamiento, contra el que me he manifestado siempre: “... Se desestima el recurso en todo lo demás”. La finura del mos italicus, en las Sentencias interpretativas de rechazo, tiene sus riesgos en España.

Si ese fuera el resultado, la ambigüedad de esta Sentencia y el laconismo de su fallo tendría consecuencias muy negativas: la generalización en diecisiete Estatutos de normas “materialmente constitucionales” (sic, en FJ 3, primer párrafo de la Sentencia) que deconstruyen, sin que este Tribunal lo repare, decisiones básicas como el pueblo, la ciudadanía, los símbolos nacionales o la soberanía nacional; la extensión de las técnicas de “blindaje” aunque, como he advertido, se desactiven en su interpretación tratando de considerarlas un nuevo “derecho descriptivo” de confusos contornos y la confirmación de una sedicente “bilateralidad” (arts. 3.1; 174.3; 183; 186.2 y 210 EAC) en un Estado “ambiguo” (sic en FFJJ 13 y 110), conduciría a un colapso de nuestro sistema constitucional: En paráfrasis de un texto de Abraham Lincoln, con esa técnica se asienta un sofisma que, por sus pasos lógicos y a través de todas sus incidencias, conduce a una perfecta fragmentación del Estado.

Aquí podría terminar este Voto particular. Se decía en Estados Unidos, en la turbulenta época del New Deal, que jurisprudencia constitucional es lo que la mayoría del Tribunal ha dicho que es, aunque ello suponga empezar de nuevo, treinta años después, a concretar el reparto de las competencias en la CE de 1978. La trascendencia constitucional del proceso me aconseja, sin embargo, tratar al detalle las siguientes cuestiones.

IV.- Cuestiones concretas

A) La reforma del Estatuto

UNDÉCIMO.- Los límites de la reforma del Estatuto plantean un problema dogmático esencial que se debe subrayar, aunque se trate en forma rápida y elusiva en el último lugar de la Sentencia.

La garantía constitucional de la autonomía es el dato que determina, en teoría constitucional, cuál sea la “forma de Estado”. Puede estar establecida en una Constitución (Estado unitario, autonómico o federal) o en un instrumento de Derecho internacional por el que se rija una Confederación de Estados. Puede variar, en cada momento, el grado o cantidad de competencias que corresponda al Estado o a sus Entes territoriales, pero el tipo de autonomía que deriva de la garantía constitucional de ésta es un dato estructural del sistema que califica la forma de Estado, sin que quepan matices o ambigüedades en el razonamiento o en la interpretación constitucional.

La Sentencia afirma (FJ 3) que los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas previstas en la CE y subordinadas a ella pero incurre en contradicción porque, si así fuera, los procedimientos de reforma previstos en el EAC (arts. 222 y 223) entran en el ámbito del poder constituyente y alteran la funcionalidad global del sistema, ya que vulneran los artículos 81.1, 147.3, 62 c), 92.3, 149.1. 32 CE y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Conforme a la doctrina de la propia Sentencia, esa sería una de las leyes orgánicas que el EAC debería respetar, aunque no se respeta, como también acontece, por ejemplo, con la LOFCA, la LOPJ o la LRBRL.

El art. 147.3 CE contempla un reforzamiento del procedimiento de reforma de los Estatutos que es, sin duda, la garantía constitucional que protege la autonomía de nuestras Comunidades Autónomas según la Constitución de 1978. El EAC desfigura este reforzamiento y lo interioriza, desconociendo el papel de las Cortes Generales, el del Rey y las competencias del Estado: Este último llamado específicamente, como he dicho, por el art 92.3 CE para regular las distintas modalidades de referéndum en una ley orgánica ad hoc, que es, desde nuestra transición del siglo pasado, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero.

Tras la aceptación por la Sentencia del nuevo procedimiento de reforma del EAC (FFJJ 144 a 148) puede entenderse que ha sido modificada, en sentido federal, la forma del “Estado de las Autonomías”. La propia Sentencia, tal vez de modo inconsciente, parece aceptar esta perspectiva al llamar “legislador estatuyente” (FFJJ 6 ó 17) a quien era sólo legislador estatutario en la STC 247/2007. La autonomía estatuyente, o la interiorización del procedimiento de reforma de su norma institucional básica es una característica de los entes que componen un Estado federal. Que el Estado reconozca o ampare los Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.3 CE) podría ser reinterpretado, en esa hipótesis dialéctica, como una simple concesión de la denominada “garantía federal”. Finalmente, un Estatuto de Autonomía, aun cuando es una norma estatal, necesita de la intervención necesaria del Parlamento

autonómico para su reforma (arts. 222 y 223 EAC). Por ello su fuerza de resistencia -salvo en los aspectos en los que la Sentencia la manipula y niega- supera la de cualquier ley del Estado; el Estado sólo puede disponer de él mediante los procedimientos de reforma constitucional, y ese es otro rasgo característico de los Estados federales.

DUODÉCIMO.- La CE reza (art. 81.1) que son leyes orgánicas las que “aprueben” los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos son leyes orgánicas (por todas, STC 247/2007, FJ 6) y el término “aprobación” se repite, sin duda, en el art. 147.3 CE. La Sentencia deja en penumbra este dato evidente y trae a primer plano que “los Estatutos de Autonomía son las normas competentes para establecer su propio procedimiento de reforma”. Esa afirmación, cierta, es la que distingue la garantía constitucional de la autonomía en nuestra Norma Fundamental, pero la CE no consiente en punto alguno que se desfigure hasta lo irreconocible por una norma inferior a la Constitución que los Estatutos de Autonomía sigan perteneciendo al tipo normativo de las leyes orgánicas. Eso es lo que ocurre en los arts. 222 y 223 EAC y creo que, al admitirlo, se permite al EAC ejercer como “poder constituyente prorrogado o sobrevenido” (en contra de lo que se afirma en el FJ 57 in fine de la propia Sentencia).

Considero inconstitucional que la potestad legislativa de las Cortes Generales pueda ser modificada en el art. 222.1 b) o en el art. 223.1 d) EAC, ni que se intente reducirla a una “ratificación” que dificulte que las Cortes enmienden, en el procedimiento legislativo propio de toda ley orgánica, la reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña debiendo aceptarla o rechazarla in toto. No creo admisible que el EAC dirija mandatos a los reglamentos parlamentarios del Congreso y el Senado (art. 223.1 d)) o, en fin, que incida en el propio procedimiento legislativo del Estado (art. 223.1 e), f) y g)), cuestión de calado que se debía haber examinado al amparo del artículo 39.2 LOTC. La Sentencia desestima en el FJ 144 estas impugnaciones aunque, en realidad, las somete a una interpretación correctora, con un nuevo ejemplo de Sentencia oculta.

Una ley orgánica se caracteriza por ser un acto de legislación (legis latio o legis positio) es decir, de producción de normas jurídicas pero, al mismo tiempo, por ser *lex lata* o *lex posita* por la Constitución, que es la norma que establece las leyes orgánicas determina cuales son sus sujetos de producción, el procedimiento para hacerlo y su apariencia formal. La función legislativa consiste en el mantenimiento y desarrollo de la CE, es decir de los valores esenciales en que se sustancia el ordenamiento. Los límites a la función legislativa del Estado pueden derivar por ello sólo de la Constitución y nunca de un Estatuto de Autonomía.

Ni el preámbulo ni el título preliminar del EAC tienen establecido un procedimiento específico de reforma (arts. 222 y 223 EAC, a contrario) lo que no es olvido del legislador estatutario sino expresión de irreformabilidad, que es una garantía máxima en los textos constitucionales y mostraría que los principios que se recogen en ellos son ajenos a toda competencia del Estado y esenciales de la potestad estatuyente. La CE no reconoce que las leyes orgánicas sean irreformables y esa cuestión obligaba a una reflexión clara por parte de este Tribunal, dadas las alegaciones de las partes (antecedentes 122 a 125).

También merecía reflexión que un Parlamento autonómico pueda retirar un proyecto de reforma de Estatuto “en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales” (art. 223.1 h) EAC) o que el art. 222.1 in fine EAC no sólo admita la iniciativa popular para la reforma del Estatuto (en contra de lo que establece taxativamente el art. 87.3 CE) sino que prevea incluso una ley autonómica específica para desarrollar dicha iniciativa. Podría argumentarse, como se ha hecho en el debate procesal, que el art. 222 EAC contempla una reforma del Estatuto “que no afecta al Estado” pero la perplejidad continuaría, al advertir que el EAC considera como tales las reformas del título I y II entre los que se encuentran los llamados derechos, deberes y principios rectores estatutarios, dotados de su tutela procesal (título I y art. 38 EAC) y la regulación de las “instituciones”, entre las que se sitúa “el Gobierno local” (sic) que incluye (arts. 83 a 94 EAC) una auténtica “interiorización” del régimen local en Cataluña absolutamente contraria a la organización territorial del Estado (art. 137 CE) y a la jurisprudencia firme y estable de este Tribunal.

La Constitución dispone que el Rey convoca a referéndum (art. 62 c) CE) y la Sentencia no declara inconstitucional que la Generalidad se subrogue en su posición (art. 222.1 d) y 223.1 i), ambos EAC), pese a que así se modifica la CE. La mayoría acoge la argumentación del Gobierno de la Generalidad (antecedente 124) basada en la no promulgación por el Rey de las leyes autonómicas, que poco tiene que ver con la cuestión planteada. Se olvida que el art. 62 c) CE, interpretado en relación con el art. 91 CE, permite restringir la promulgación del Rey sólo a las leyes aprobadas por las Cortes Generales, pero que art. el 62 c) CE en relación con el art. 92.3 CE, el 149.1.32 CE y la ley orgánica llamada en forma inequívoca a desarrollar el art. 92.3 CE lleva, precisamente, a la conclusión contraria. Además ni el referéndum de aprobación de un Estatuto es autonómico ni tampoco lo es el Estatuto, que es ley orgánica, por lo que el art. 91 CE muestra que es el Rey quien lo debe convocar y, en fin, que el EAC ha modificado la Norma Fundamental en estos extremos sin respetar los procedimientos en ella establecidos.

La competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.32 CE, unida a la reserva de ley orgánica dispuesta en el art. 92.3 CE, muestran una opción inequívoca del constituyente de 1978: Evitar que, en nombre de una exageración absurda y desviada del llamado principio democrático, se repitiesen abusos de procedimientos pseudo democráticos (referenda, consultas populares, etc.) de los que se adornaron siempre las experiencias autocráticas, especialmente en el período comprendido entre las dos guerras mundiales o las mismas Leyes Fundamentales del Régimen anterior. Esa opción del constituyente no puede ser soslayada con facilidad.

Los argumentos de la Sentencia sobre la posibilidad de que las convenciones constitucionales modifiquen leyes orgánicas (FJ 148.segundo párrafo) y las competencias exclusivas del Estado, ex art. 149.1.32 CE, no pueden ser acogidos sin sobresalto, como tampoco las interpretaciones conformes del FJ 147, que afectan a normas claramente inconstitucionales por vicio de incompetencia.

El art. 122 del EAC es -en fin- inconstitucional al atribuir a la Generalidad una competencia exclusiva para la convocatoria de consultas populares. La Sentencia interpreta esta norma hasta vaciarla de contenido (así en el FJ 69) pero es claro que la misma también vulnera las competencias del Estado en esta materia, como lo muestra *ictu oculi* la nueva Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, dictada ya en desarrollo del EAC.

B.- Preámbulo y Título Preliminar

DECIMOTERCERO.- Ni Nación es un “término extraordinariamente proteico” (sic., en FJ 12 de la Sentencia) ni Estado un concepto “ambiguo” (sic., en FFJJ 13 y 110) ni la “ciudadanía española” un género con diecisiete especies (sic., en FJ 11).

La Sentencia examina el preámbulo y el título preliminar con interpretaciones aisladas, carentes de una visión de conjunto cuando, según nuestra doctrina, “no se puede interpretar un texto legal (...) desconectando y aislando un inciso o frase (nisi tota lege perspecta) del contexto en el que se integra de un modo lógico normativo” (STC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 3).

Es constitucionalmente inadmisibles que permanezcan en el Preámbulo afirmaciones y principios que irrumpen “en los ámbitos inconfundibles del poder constituyente” como la soberanía nacional, la unidad e indivisibilidad de la Nación española y la forma misma del Estado como Estado. Así resulta de su propio tenor literal y de una interpretación sistemática del mismo en relación con los artículos 2.4, 3.1, 5, 7, 8 y 11.2 del título preliminar del EAC, a los que dota de sentido inequívoco el preámbulo y de los que, a su vez, lo recibe. Todos ellos sobrepasan, en su conjunto, el límite cualitativo de la “expansividad material de los Estatutos” que pretende establecer, pero no establece, la propia Sentencia (FJ 6 in fine) e incurrir en vicios de inconstitucionalidad y nulidad que la Sentencia no declara.

DECIMOCUARTO.- La Sentencia (FJ 7) sostiene que los incisos del preámbulo recurridos carecen de valor preceptivo y que es improcedente anularlos en un fallo. Pero los precedentes que invoca (no unánimes, como demuestra el FJ 8 de la STC 222/2006, de 6 de julio, interpretado a la luz de los FFJJ de los VVPP a la misma) se refieren a leyes ordinarias y a casos sin trascendencia, mientras que lo que se enjuicia aquí son los fundamentos mismos de la Constitución de 1978.

Como ya he dicho, los Estatutos son norma y norma de normas. Constituyen, al mismo tiempo, norma institucional básica (art. 147.1 CE) y norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2). Por eso sus preámbulos, a diferencia de los de las leyes ordinarias, sirven de canon de interpretación no sólo del propio Estatuto sino de todas las normas del ordenamiento autonómico que dimanen de él, y vinculan a todos los poderes públicos autonómicos.

En eso se asemejan a las Constituciones y nuestra propia jurisprudencia ha reconocido, como ocurre en el Derecho comparado, que el preámbulo de la CE vincula la interpretación en Derecho (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3). También el Tribunal Constitucional alemán ha venido repitiendo desde 1956 (en la BVerfGE 5, 85, (127)) que la llamada a la reunificación alemana contenida en el preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, era un texto jurídico que orientaba toda interpretación constitucional y un fin que vinculaba la actuación de todos los poderes públicos.

Los Estatutos de Autonomía usan en su preámbulo el lenguaje propio de los textos constitucionales por lo que no es consistente argumentar sobre ellos con apoyo en una jurisprudencia referida a las leyes ordinarias. La STC 247/2007, fue muy sensible a la diferencia que mediaría entre el legislador ordinario y el legislador estatutario y se apoyó en ella para cambiar radicalmente la doctrina firme y estable de la citada STC 76/1983 sobre la prohibición de leyes interpretativas (FJ 4). Afirmó, así, que “el legislador estatutario ..., ha de partir de una interpretación del Texto constitucional de especial amplitud” (cfr., FJ 10 de la STC 247/2007 y FJ 6 de mi VP). Debía repararse ahora en esa misma diferencia para descartar de raíz la aplicabilidad de la doctrina sobre las leyes ordinarias a los preámbulos de los Estatutos de Autonomía.

El preámbulo de los Estatutos de Autonomía emplea, como en las Constituciones, lenguaje conmemorativo -“propio de la razón política” (según el FJ 8 de la Sentencia)- pero también el lenguaje técnico “del orden de la razón en Derecho” (ibídem) que empleamos los juristas. Los incisos impugnados en el recurso no emplean un lenguaje grandilocuente o conmemorativo, del que este Tribunal se pueda desentender, sino que definen un pilar básico en el sistema del Estatuto de Autonomía, como apreció el citado FJ 3 de la STC 206/1992, respecto del preámbulo de la CE.

No recoge la Sentencia que esos incisos incurran en inconstitucionalidad formal y nulidad en relación sistemática con los artículos enumerados. La referencia a la “nación” muestra, sin embargo, la subrogación indebida del EAC en el papel del legislador constituyente de revisión total de la CE.

Sólo ese poder constituyente puede modificar, completar o matizar el título preliminar de la CE, y siempre por la vía de su art 168. La insatisfacción alegada por el Gobierno de la Generalidad sobre el resultado del debate constituyente acerca del término “Nación” (sic en antecedente 17) o las alegaciones del Parlamento catalán sobre una supuesta divisibilidad de la soberanía (antecedente 18) muestran el sentido y alcance que las partes procesales han dado al preámbulo del Estatuto y a los preceptos a los que da sentido.

La reforma de un Estatuto de Autonomía se produce siempre por ley orgánica (art. 81.1 y 147.3 CE) por lo que es obra de unas Cortes ordinarias; nunca puede servir de cauce para un debate que corresponde al poder constituyente de revisión total. Ese debate, si es democrático, sólo surge, o prosigue, tras la disolución inmediata de las Cortes Generales que lo acuerdan (art 168.1 in fine CE) y la elección de una Asamblea constituyente (art. 168.2 CE). Así lo hemos afirmado recientemente para concluir que “no caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado” (STC, unánime, 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). La misma Sentencia de la que ahora discrepo reconoce como límite general a los Estatutos -aunque aquí no lo aplique- que “ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional” (sic en FJ 57 in fine).

El inciso referente a la “nación” y los preceptos en que se desarrolla, inciden además en vicio de inconstitucionalidad material o sustantiva. La Nación española y el pueblo español son ciertamente plurales, como se demuestra en el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que se expresa en el mismo artículo que afirma la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE). Pero ese reconocimiento se encuentra en un claro, subordinado y significativo segundo inciso del art. 2 CE. El EAC pretende elevarlo a un primer plano, que es inadmisibles constitucionalmente desde una perspectiva sustantiva o material.

La afirmación del preámbulo del EAC de que el Parlamento de Cataluña ha definido a Cataluña como nación permite afirmar un poder constituyente autonómico complementario o alternativo al del pueblo español, en el que radica la soberanía nacional. Es, por ello, absolutamente contrario al art. 1.2 CE.

Una Comunidad Autónoma es “un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental” y “no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado” (STC 103/2008, FJ 4). “La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella” (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3 y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a)).

Por lo expuesto no me parece suficiente, y así lo expresé en el Pleno, que el primer apartado del fallo se limite a privar de “eficacia interpretativa” -no de validez formal- al inciso del preámbulo referido a Cataluña como nación, cuando es obvio que subvierte la decisión esencial de toda la CE.

Ese inciso matiza, o completa, diría que deconstruye, la riqueza que se encierra en la afirmación de la indisoluble unidad de la Nación española del art. 2 CE que contiene, a mi juicio, “la clave de la bóveda de todo nuestro edificio institucional, en el que se fundamenta la Constitución misma” (así lo dije ya en el FJ 10 de mi VP al ATC 85/2006).

Sin las afirmaciones esenciales e inequívocas del inciso primero del art. 2 CE, en las que se fundamenta la Constitución, no cabe una autonomía democrática de las nacionalidades y regiones que la Constitución reconoce en el propio art. 2 CE, en su inciso segundo. Por ello entiendo que parecidas razones a las que llevan a la Sentencia a privar de eficacia interpretativa a la definición de Cataluña como nación han debido llevar, sin embargo, más lejos: a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de este inciso del preámbulo en el primer apartado del fallo.

DECIMOQUINTO.- Por las mismas razones es inconstitucional y nulo, en el art. 8 EAC, el término “nacionales”. Corroboran en el articulado lo que anuncia el preámbulo y choca con el art. 4.2 del título preliminar de la Constitución, que contempla símbolos propios, pero no símbolos nacionales de las Comunidades Autónomas. Sólo al poder constituyente del art. 168 CE compete completar o interpretar ese art. 4.2 CE. La inconstitucionalidad material del art. 2.4 EAC -que resulta de una exageración del “principio democrático” contraria a los límites de la autonomía en la CE- podría corregirse con la argumentación del FJ 9 de la Sentencia, si se hiciese constar debidamente en el fallo, y en forma estimatoria, la interpretación conforme a la Constitución que sin duda contiene, lo que no se hace. Al expresarse en su decisorio (FJ 7) que, “así entendido, ha de desestimarse la impugnación del art. 2.4 EAC” se subsume la interpretación conforme, que como tal es estimatoria del recurso, en la decisión de desestimación de la impugnación. Sin embargo al no traerse al fallo o parte dispositiva de la Sentencia se ofrece otro ejemplo de lo que he llamado “sentencia oculta”, que no puede admitirse por la inseguridad que provoca. Al construirse la decisión como una interpretación de rechazo es incierto que esté cubierta por efectos erga omnes (art. 164.1 CE, a contrario).

Los artículos 3.1, 5, 7 y 8 EAC son inconstitucionales y nulos.

Los redactores del EAC definen, en el art 3 EAC, un “Marco político” de relaciones de la Generalidad con el Estado que -en esa condición y no en la interpretación conforme oculta en que lo transmuta la Sentencia en el FJ 13- es inconstitucional.

La regulación de las relaciones entre el Estado y sus entes territoriales afecta por igual a aquél y a éstos; por ello se regula, siempre, en el nivel del Estado central. Aún en la hipótesis del federalismo democrático los Estados miembros, Länder, Cantones o, en general, entes territoriales carecen de toda competencia en la materia. Por ello niego la tesis de la Sentencia: un Estatuto de Autonomía no es sede normativa competente -ni pertinente- para la proclamación de principios de alcance general que sólo puede establecer, en un Estado compuesto, la Constitución rígida que lo preside, en contra de lo que se afirma, con brevedad no convincente, en el FJ 13, quinto párrafo. Esos principios carecen además de todo apoyo en el texto de la Norma Fundamental.

Cuando el art 3.1 EAC afirma, en ese marco general, un supuesto principio de bilateralidad apunta a un contexto confederal o más laxo, basado en relaciones del Derecho internacional público ajenas a la CE de 1978 y al status de todas las Comunidades Autónomas nacidas de ella.

Dejando a salvo la hipótesis, que contempla el art. 144 b) CE, de que Gibraltar se integrase entre las Comunidades Autónomas mediante un tratado internacional, suscrito con el Reino Unido de la Gran Bretaña, esa “bilateralidad” carece de apoyo en la CE. Extendida a todas las Comunidades Autónomas constituye un dislate ajeno a cualquier experiencia democrática, sea regional, autonómica o federal.

Tampoco es admisible la grave afirmación -que no corrige el FJ 13- de que la Generalitat sea Estado.

Los artículos 150.3, 155 ó 161.2 CE muestran claramente que el Estado central (Oberstaat) ostenta siempre una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas, lo que la Sentencia reconoce, y que “aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97 y 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art 138) junto a las Cortes Generales (art 158.2)” (así, SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3; 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 2 ó 96/2002, de 25 de abril, FJ 11), extremo que no se recoge.

Todo ello excluye que la Generalitat se afirme como Estado ya que eso le consentiría, como es obvio, colocarse formalmente en posición de igualdad con éste. La conocida teoría de los tres niveles (Dreigliedrichkeitslehre), que algunos aplicamos a la CE en el FJ 2 del VP al ATC 30/2003, obliga a sostener que el término Estado, aunque permita más de una acepción desde Kelsen y Nawiasky (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), no suscita la duda, la incertidumbre o la confusión de las realidades que se pueden calificar de ambiguas.

La inconstitucionalidad del art. 5 EAC (derechos históricos) radica en que enumera fuentes de legitimación no previstas constitucionalmente, sin mencionar entre ellas la Constitución, y extrae, como consecuencia de esas fuentes de legitimación, una “posición peculiar” de la Generalitat en materias que afectan a competencias del Estado como el derecho civil (art. 149.1.8 CE); la lengua (art. 3.1 CE); la cultura (art. 149.2 CE); la educación (art. 149.1.30 CE) y un sistema institucional en el que se inserta todo el Gobierno local (arts. 83 a 94 EAC).

El Abogado del Estado arguye, en descargo de que no se invoque la CE, que el art. 5 EAC utiliza el adverbio “también” (antecedente 21). Sin embargo, del examen de todos los preceptos del título preliminar no se desprende qué significado debe darse al citado adverbio. Es más, ningún artículo del título preliminar hace referencia expresa a la Constitución como fundamento del autogobierno del pueblo catalán. Únicamente el art. 1 EAC dispone que “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”. Pero en él no se reconoce a la Constitución como fundamento del derecho de autonomía de Cataluña; antes al contrario, el precepto lo que dispone es que una vez constituida Cataluña en Comunidad Autónoma, ésta ejercerá su autogobierno de acuerdo con la Constitución.

El art. 5 del EAC, por tanto, vulnera el texto constitucional ya que fundamenta el autogobierno de Cataluña en sus derechos históricos, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, en contradicción con el art. 2 en relación con el art. 1.2, ambos CE, en tanto que es la Constitución la que reconoce y garantiza el derecho de autonomía de nacionalidades y regiones, la cual se ejercita a través de la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía, sin que éstos puedan ocupar el lugar del constituyente (art. 168 CE) y decidir nuevas fuentes de legitimación, sin citarse en su articulado la única constitucionalmente prevista. Siendo inconstitucional su fundamento también lo son las consecuencias que se extraen de él.

La Sentencia sólo aborda el primer problema (FJ 10) con una interpretación conforme que hace decir al precepto lo que no dice y, de paso, también interpreta el inciso correspondiente del preámbulo, que no lleva al fallo, haciendo interpretación conforme oculta del preámbulo. Se guarda silencio sobre la “posición peculiar” de la Generalitat en esas materias -qui tacet, consentire videtur- con la incertidumbre consiguiente sobre el alcance del art. 5 EAC en contraposición a los arts. 149.1 y 2 y el art. 3.1 del título preliminar, todos CE.

La interpretación conforme “oculta” del art. 7 EAC no merece el mismo juicio que la expresada respecto del art. 2.4 EAC. Como la soberanía nacional reside en el pueblo español (art 1.2 CE), y, en buena doctrina, es indivisible, no puede compartirse que la ciudadanía sea en España un género que admita especies.

En contra de los razonamientos del FJ 11 de la Sentencia llama poderosamente la atención que “los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas” reconozcan a Arán (en el art. 11.2 EAC) como una realidad occitana, en una demostración clara del alcance de la expresión “ciudadanos de Cataluña” que aquí se enjuicia. El precepto es inconstitucional porque no existe en la CE competencia alguna para decidir, al margen del art 141.3 CE, sobre la autonomía de territorios intracomunitarios; también lo es porque no pueden atribuirse esos derechos eminentes sobre una porción del territorio intracomunitario a una especie de ese género de ciudadanos españoles que admite la Sentencia.

El FJ 15 de la Sentencia elude pronunciarse sobre si la lengua occitana o “habla aranesa” del art 6.5 EAC es sólo cuestión intracomunitaria y sobre si su régimen se subsume en el art. 3.2 CE o, más bien, en el art. 3.3 CE (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4).

La distinción de la ciudadanía en especies puede suscitar otras controversias. Así que los arts. 3.1 y 4.1 d) de la Ley autonómica 2/2009, de 12 de febrero, que ya ha desarrollado el EAC respecto del Consejo de Garantías Estatutarias, exija la condición política de catalán para ser, y mantenerse, como miembro de dicho Consejo.

C.- Derechos lingüísticos

DECIMOSEXTO.- Ejemplos paradigmáticos del método de “Sentencia oculta” se encuentra en el FJ 14, en el que se enjuicia el art. 6.1 del título preliminar del EAC sobre la lengua propia de Cataluña y su uso en la enseñanza. Esta en cuestión en este precepto el derecho de todos los ciudadanos a expresarse en castellano, que es la lengua oficial del Estado, como garantiza con meridiana claridad el art. 3.1 CE, con otra decisión terminante del constituyente de revisión total expresada en el título preliminar CE.

No existe pronunciamiento en dicho FJ 14 sobre el inciso esencial del mismo que establece el catalán como “la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”. La Sentencia lo elude, porque se remite a lo que dirá respecto del art. 35 EAC. Olvida, así, por cierto, en esa oportuna remisión, las razones de impugnación a todo el art. 35 EAC que se contienen en la impugnación del art. 6.1 (antecedente 22) y la demanda no repite, como es obvio, en la impugnación de todo el art 35 EAC.

En ese control del art 6 EAC la Sentencia no repara -vicio lógico de ignoratio elenchi- en que está enjuiciando el título preliminar del EAC y que, si hay una materia singular y que puede entenderse irreformable por el singularísimo procedimiento de reforma del EAC, es especialmente ésta.

Por ello cuando la Sentencia aborda el examen del inciso final del art. 6.1 EAC me resulta inadmisibles que no resuelva nada sobre el inciso que, en ese precepto concreto, afirma el catalán como “la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”. El precepto es esencial para el Estatuto porque las materias del art. 6 son desarrolladas por “leyes de desarrollo básico del Estatuto” (art. 2.2 EAC) y suscita perplejidad que se eluda enjuiciar una norma impugnada en el propio recurso con un razonamiento evasivo que, sin embargo, acoge la propia argumentación de los recurrentes (cfr. antecedente 22) y sería por ello estimatorio, pero concluye en la desestimación final (punto 4 del fallo) de la impugnación de este extremo del art. 6.1 in fine EAC.

Esa forma equívoca de razonar tiene consecuencias jurisdiccionales muy dudosas ya que aunque, esconde una interpretación conforme oculta, la encierra en un resultado jurisdiccional que deja incólume el art 6.1 in fine EAC como “norma patógena” del

ordenamiento que sigue presente, con una fuerza irresistible para todos sus destinatarios. La incertidumbre y ambigüedad resultantes son incompatibles con el principio constitucional de seguridad jurídica (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

La declaración de inconstitucionalidad del término “preferente” en el art. 6.1 EAC y las interpretaciones conformes realizadas por la Sentencia respecto de los arts. 35.1 y 35.2, ambos EAC, no resuelven la cuestión esencial porque dejan formalmente incólume el inciso transcrito del art. 6.1 EAC. ¿Resulta afectado por la interpretación conforme de los arts. 35.1 y 35.2? Entiendo que el inciso del art. 6.1 EAC referente al catalán como lengua normalmente usada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza es inconstitucional y nulo por vicio de incompetencia y las interpretaciones conformes que efectúa el FJ 24 de la Sentencia respecto del art. 35 EAC deben ser declaraciones de inconstitucionalidad por los mismos motivos.

La doctrina de la interpretación conforme citada choca además, en forma evidente, con la dicción del art. 35.4 EAC, que reza: “Los alumnos que se incorporen más tarde de la edad correspondiente al sistema escolar de Cataluña gozan del derecho a recibir un apoyo lingüístico especial si la falta de comprensión les dificulta seguir con normalidad la enseñanza”. Todos los apartados del art. 35 EAC están impugnados en el recurso (antecedente 29) y los fundamentos jurídicos sobre el vicio de incompetencia constitucional y la contradicción con nuestra jurisprudencia en que incurre el precepto se encuentran en el antecedente 22. Claro es, por ello, que la aseveración del FJ 14 de que la impugnación “se ciñe a los apartados 1 y 2 del art 35” no se ajusta a la demanda, como demuestra el citado antecedente 22.

El art. 3.1 CE contiene una decisión del constituyente de reforma total de la CE clara e inequívoca al afirmar que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. La educación en la lengua materna, que además es la oficial del Estado, es un derecho vinculado a la dignidad humana y la claridad del texto constitucional se impone como decisión esencial del constituyente, que no se puede oscurecer o matizar.

Discrepo de la constitucionalidad del art. 34 EAC y del exceso cometido por la Sentencia en la utilización de la técnica de la interpretación conforme también en este caso. El derecho que asiste a todas las personas a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras, es inconstitucional además por razones formales por sobrepasar la regulación de la cooficialidad (art. 3.2 CE) y colocarse indebidamente, además, en el lugar del legislador autonómico.

También considero inconstitucionales todos aquellos preceptos que en materia de lengua, exceden de los límites de competencia y territorialidad (así, por ejemplo, arts 33.2 al 5 EAC; 102.1 y 4 EAC y 147.1 a) EAC).

En el 6.2 se convierte en una obligación de los ciudadanos de Cataluña en una obligación en la enseñanza y para los funcionarios lo que no puede aceptarse. La inconstitucionalidad del precepto resulta de la jurisprudencia que se cita y de la propia fundamentación que se vierte en el FJ 14 b) de la Sentencia. Dado que el precepto no admite una interpretación conforme con la CE resulta que es -no “sería”- inconstitucional y nulo.

D.- El vicio de incompetencia

DECIMOSEPTIMO.- La Constitución no es un texto inerte sino dinámico. En cuanto obra del poder constituyente de 1978, es un texto puntual, instantáneo e irrepetible pero con el normal ejercicio de las fuentes del Derecho que ha previsto, convierte lo instantáneo en duradero y en normal lo excepcional. La legislación es la vida de la CE; por ella se desarrollan los valores fundamentales en que se sustancia el ordenamiento democrático. Las fuentes previstas en la Constitución son las que hacen actual la CE misma y le dan vida. La vida de la CE requiere una apertura de sus contenidos abierta a las distintas mayorías y a las opciones políticas democráticas que se sucedan. La primacía de la subsunción debe consentir que toda ley ordinaria se subsuma en una competencia constitucional. La apertura de principio del significado constitucional de las materias constitucionales no puede enturbiarse constitucionalmente con normas interpretativas o normas de relleno que hagan imposible la interpretación con las pautas constitucionales del título competencial.

La esclerosis de una materia constitucional con normas de relleno estatutarias es contraria a la aplicabilidad correcta del art. 149.1 CE. Entre la interpretación de las normas de competencia y la calificación del derecho legal concreto existe una conexión muy estrecha. La calificación de una materia legal en conexión con su pertenencia competencial es lo que hace posible un ir y venir de la mirada entre la Constitución y la ley ordinaria. Esta separación de perspectiva es necesaria porque, de otro modo, no se garantiza la sustantividad de la Constitución. La primacía de la subsunción debe permitir que la ley ordinaria se subsuma en una competencia constitucional. La apertura de principio del significado constitucional no puede enturbiarse con normas interpretativas que hagan imposible la interpretación con las pautas constitucionales del título competencial. Ese es, a mi juicio, el sentido profundo de la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4) y esa es la crítica que merecen los razonamientos del FJ 58 de la Sentencia. Los arts. 110, 111 y 112 EAC esclerosan el sistema constitucional de distribución de competencias y por ello son inconstitucionales y nulos, conforme a la jurisprudencia firme y estable de este Tribunal (SSTC 76/1983, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12).

Por su procedimiento específico de reforma el EAC está dotado de una rigidez muy especial, examinada en detalle, reservada exclusivamente a las Constituciones. Esa rigidez impide que las leyes del Estado y las de la propia Comunidad Autónoma lo modifiquen sin seguir sus rígidos procedimientos de reforma (disposición adicional séptima, párrafo 2 EAC a contrario y arts. 222 y 223 EAC). Del mismo modo que todo lo que tocaba el Rey Midas se convertía en oro, todo lo que los Estatutos tocan se convierte en Estatuto (por todas, SSTC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2; y 247/2007, FJ 6). El problema es que el EAC, que posee una extensión desmesurada -admitida como válida por la Sentencia (cfr., mi VP a STC 247/2007, FJ 8)- y mucho mayor que la de la propia CE, lo toca todo; “petrifica” todo lo que toca y, al colocarse en el bloque de la constitucionalidad como una norma imprevista y patógena, ocupa el espacio que debe existir necesariamente entre todas las leyes y la propia Constitución. El EAC, de esta forma impide garantizar la vida, la sustantividad y la subsistencia de la Constitución misma.

DECIMOCTAVO.- La Sentencia -como se anunciaba ya en la STC 247/2007, FJ 6- consiente al EAC, y a cualquier Estatuto que lo emule, un contenido prácticamente ilimitado porque “los Estatutos de Autonomía también son obra del legislador democrático” (FJ 6) y sólo limita este contenido (FJ 5 in fine) por un supuesto respeto del poder constituyente o, dice, para evitar un colapso del sistema de

fuentes del Derecho. Pero el EAC, mediante las técnicas denominadas de “blindaje”, provoca una esclerosis del reparto competencial e impide la libertad de opción en nuevos desarrollos al legislador estatal y al autonómico en todas las disposiciones del capítulo II de su título IV (arts. 116 a 173). La Sentencia es consciente de ese problema y desactiva el blindaje competencial del EAC, pero lo hace con una forma de razonar benevolente, que se caracteriza por evitar declarar inconstitucionales y nulas innumerables disposiciones del EAC que contradicen la Constitución de 1978, tal y como ésta ha sido interpretada en la jurisprudencia de estos últimos treinta años. La argumentación que emplea la Sentencia para desestimar, una y otra vez, el recurso, revela la misma inconstitucionalidad que dice rechazar. Como trata de evitar las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad que comporta todo vicio de incompetencia, se apega al método interpretativo, en la forma que he criticado.

La “petrificación del ordenamiento” y el desplazamiento del derecho estatal por el Estatuto como consecuencia de la inclusión de cualquier contenido como posible en el EAC se desactiva mediante la interpretación conforme a la Constitución de los artículos 110, 111 y 112 EAC (FFJJ 58 a 61) que después se lleva, en forma más o menos oculta, a la interpretación particular de cada una de las competencias. Sostiene la Sentencia que la inclusión de contenidos que afectan a competencias del Estado en el EAC no impide en ningún caso que el Estado actúe “con perfecta libertad” en ejercicio de las materias sobre las que tiene reconocida competencia, permitiendo su despliegue por el legislador estatal, incluso cuando no existan cláusulas de salvaguardia, ni vincula al Tribunal Constitucional en su interpretación, aseverando además que la relación de submaterias en las que el legislador estatutario describe la materias definidas por el Estatuto como exclusivas o compartidas, tiene un valor meramente descriptivo (FJ 59).

El precio que la Sentencia hace pagar al EAC para desactivar su técnica inconstitucional es privar parcialmente de valor vinculante a sus normas en el terreno más claro de la reserva estatutaria respecto de las competencias de Cataluña. Su tesis consagra un ordenamiento autonómico frágil porque, tras la Sentencia, el EAC se puede reformar por leyes extraestatutarias, “con toda libertad”, en cuanto sus normas competenciales tienen, según la Sentencia, un contenido puramente descriptivo.

Al aceptar esa tesis se cae en la contradicción de romper la coherencia del texto que se quiere salvar y se dejan sin responder preguntas esenciales: ¿Qué ocurre con la “fuerza activa o innovadora” y “fuerza derogatoria” del EAC, por la que éste se inserta en el ordenamiento jurídico? ¿Sigue vigente en Cataluña el derecho del Estado afectado por un Estatuto que contiene, en realidad, una cláusula subrogatoria gigantesca? En el FJ 64 se lee el inciso: “un modelo de distribución competencial que, por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente”. Tal vez podría contener, con obvia ambigüedad, la respuesta a las preguntas formuladas consistente en que sigue la vigencia en Cataluña del Derecho estatal.

DECIMONOVENO.- No puedo compartir, desde el punto de vista de la teoría de las fuentes del Derecho, la solución útil de la Sentencia. Las normas de distribución de competencias son siempre vinculantes (ius cogens) y no pueden tener, en ningún caso, carácter dispositivo. La descongelación de rango, supuesto de que fuera esa la solución de la Sentencia, no afecta a la fuerza innovadora y derogatoria de un Estatuto de Autonomía.

La Sentencia enerva el problema de la petrificación o blindaje competencial con la solución creativa expuesta, orientada a mantener, en forma útil, la viabilidad del sistema, pero producirá consecuencias en el sistema de fuentes del Derecho de alcance incalculable en este momento. La Sentencia es consciente de que la regulación de las materias de titularidad estatal en los Estatutos de Autonomía - es decir, las contenidas en el art. 149.1 CE que el constituyente entendió como integrantes de un núcleo intransferible que, sin negar la autonomía y descentralización constitucionalmente reconocida, corresponden al Estado como garante de los principios, también constitucionales, de unidad e igualdad- haría inviable el sistema diseñado por la Constitución de 1978, basado en los citados principios, pero se ha resistido a la confirmación abierta de esta situación y ha arbitrado soluciones alternativas que sin emitir la declaración de inconstitucionalidad diluyen los efectos de petrificación que conlleva la regulación de contenidos en los Estatutos de Autonomía, cuando ante tales extralimitaciones este Tribunal Constitucional ha declarado siempre la inconstitucionalidad y nulidad de las normas que incurrían en extralimitación competencial.

La falta de competencia autonómica ha conllevado inexorablemente la declaración de inconstitucionalidad, incluso en aquellos casos en los que la norma autonómica transcriba lo dispuesto por la norma estatal.

Por ello debieron ser declarados inconstitucionales y nulos todos los preceptos del EAC que regulan materias del Estado. La existencia de interés, afectación o competencias implícitas no es suficiente para entender que el Estatuto es el instrumento normativo adecuado para regular cuestiones sobre las que no se tenga bien competencia exclusiva bien competencia compartida. También las de aquellas disposiciones del EAC que conllevan un mandato o, si se quiere, una invitación al Estado de acomodar a aquéllas sus propias leyes.

Sorprendería a Hans Kelsen ver superada su Stufentheorie por una novedosa Einladungstheorie o “construcción por invitación” del ordenamiento jurídico. En virtud de ella toda norma incompetente pasaría a evitar su inconstitucionalidad llamando en su auxilio a la norma competente para que dote de fuerza normativa sus deseos, y sin perjuicio de que “con toda, o perfecta, libertad” pueda dejarla, cuando desee, huérfana nuevamente de competencia.

No puedo compartir, en ninguno de sus extremos, y sin necesidad ya de mayor examen, tal construcción. Una paráfrasis me permite traer a colación versos de Baltasar del Alcázar: “Esto, ello sólo se alaba, no es menester alaballo”.

Voto particular que formula el Magistrado D. Ramón Rodríguez Arribas, respecto de la Sentencia del Pleno de 28 de junio de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia por las razones que fundo en las siguientes consideraciones.

1ª.- Necesidad de formular voto particular discrepante.

Este es el voto particular que menos he deseado tener que formular; la importancia y trascendencia de las numerosas y complejas cuestiones planteadas en relación con el nuevo Estatuto de Cataluña demandaban una Sentencia clara, bien fundada, que preservara los principios y valores constitucionales y que contara con los máximos apoyos posibles, incluida la deseable y difícil unanimidad; a obtener esta última, o al menos una mayoría reforzada, se dedicaron intensos esfuerzos y se empleó mucho tiempo, pero desgraciadamente no me fue posible compaginar aquella finalidad con los otros fines preferentes, porque ninguna consideración puede imponerse sobre aquellos criterios jurídico-constitucionales asumidos en conciencia a la hora de adoptar una decisión jurisdiccional en el seno de cualquier tribunal y, naturalmente, también en el Tribunal Constitucional; después, cuando se constató que realmente no cabía ya esperar una Sentencia por el procedimiento ordinario y el tiempo exigía que el Tribunal la dictara sin más espera, reclamé, insistentemente, la aplicación del procedimiento de votación subsidiario del art. 254 de la LOPJ, aplicable por la remisión del art. 80 de la LOTC, solución que acabó adoptándose, pero con una fórmula que no me permitió tampoco adherirme, porque hacerlo me suponía quebrar lo que me exigían mis convicciones jurídico-constitucionales; esa misma exigencia es la que me lleva ahora a hacer pública mi discrepancia con la Sentencia de la mayoría.

Cuanto antecede trata de anticipar, de manera general, las causas de que, a pesar de desearlo e intentarlo sinceramente, al final no me ha sido posible sumarme a la opinión de la mayoría, hacia cuyos criterios se reitera el máximo respeto, el mismo que espero recibir, ya que si no nos es permitido exigir a los demás que compartan nuestra opinión, tampoco puede nadie hacerlo con quienes creemos firmemente otra cosa distinta y en algunos casos opuesta.

2ª.- Las discrepancias.

Mis discrepancias afectan a los fundamentos jurídicos y al fallo y las encuentro fundamentalmente en la insuficiencia de las declaraciones de inconstitucionalidad, y también en las interpretaciones conformes, porque, paralelamente, creo que algunas deberían ser inconstitucionalidades, lo que hubiera permitido excluir a aquellas que, por su carácter más incisivo y su distanciamiento del sentido normal del precepto enjuiciado, podrían exceder de los límites que la propia jurisprudencia del Tribunal ha puesto a las interpretaciones de acomodación de una norma legal a la Constitución.

En otros casos, como veremos, también entiendo insuficientes las interpretaciones conformes, bien porque considero necesario añadir algunas más, bien porque, en algún concreto supuesto, su formulación necesita rectificaciones o adiciones clarificadoras, pero es que, además, se ha dado un importante paso atrás, porque las interpretaciones conformes ya no figuran en el fallo, como llegó a aceptarse mayoritariamente, con acierto, y ni siquiera se recogen ahora en un fundamento jurídico último y conclusivo, como también se propuso y llegó a aceptarse con práctica unanimidad, después ignorada en la última ponencia, sino que ahora las interpretaciones están desperdigadas entre cientos de folios, en los fundamentos jurídicos correspondientes, situación que dificulta la labor del intérprete y lo que es más importante, la información de los ciudadanos, con lo que se ha rebajado la fuerza expresiva del fallo.

Tampoco se ignora que la fórmula de desechar aquella o aquellas interpretaciones de un precepto legal que se declaran contrarias a la Constitución o fijar la única que es conforme a la misma, presenta problemas de efectividad jurídica y práctica, como sucedió, de forma paradigmática, en la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la impugnación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo concerniente a la elección de los Vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, en la que éste Tribunal declaró que "... el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella", refiriéndose al riesgo de que las Cámaras "a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en este, atienden solo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de estos", pues, a pesar de esta clara admonición, esta distribución de puestos por "cuotas" es lo que se ha venido haciendo, desde el principio, en el Parlamento.

Sin embargo, también es verdad que, en aquella Sentencia, esa fórmula interpretativa no se llevó al fallo, ni directa ni indirectamente, limitándose éste a declarar la constitucionalidad de la norma impugnada, desestimando completamente la pretensión anulatoria. Por el contrario, en la Sentencia que nos ocupa, y como se acaba de poner de manifiesto, figuran en el fallo las referencias a las interpretaciones conformes, precepto por precepto, y además, contenidas en un punto de dicho fallo inmediatamente anterior al que establece la desestimación del recurso de inconstitucionalidad "en todo lo demás", lo que equivale a una declaración de estimación parcial de la parte correspondiente del recurso, al declarar que "no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos..."

Ha de reconocerse, por lo tanto, que al hacerse una expresa remisión desde el fallo a aquellos fundamentos jurídicos, nominalmente señalados, donde ésta interpretación que permite a cada precepto ser constitucional, es un mandato erga omnes que, de no ser atendido, conducirá a la inconstitucionalidad de su aplicación.

En conclusión: aparte de las que afectan a los fundamentos jurídicos y la insuficiencia de las declaraciones de inconstitucionalidad, mis discrepancias con las interpretaciones conformes están en que algunas debían ser declaraciones de inconstitucionalidad plena, otras deberían haber sido redactadas con mayor contundencia y claridad, debieron establecerse algunas más y, en todo caso, llevarse literalmente al fallo, o al menos al último fundamento jurídico y conclusivo, (al que habría remitido el fallo).

3ª. Límites de las interpretaciones conformes.

En cuanto a los límites de las interpretaciones conformes, a los que nos acabamos de referir, hemos de decir que el Tribunal Constitucional puede y debe, en aras del principio de preservación o conservación de la ley, interpretar conforme a la Constitución los textos legales que, siendo susceptibles de ser entendidos en sentidos diversos, sólo en alguno o algunos de ellos resulten conciliables con los principios y valores constitucionales.

En virtud del principio de conservación de la ley, este Tribunal ha dicho reiteradamente (STC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8) que sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos "cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable

por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma”. Ello implica que, cuando quepa entender una norma cuya constitucionalidad resulta cuestionada en términos tales que hagan desaparecer los reparos avanzados frente a ella, el Tribunal Constitucional debe consagrar dicho entendimiento realizando una interpretación conforme que habrá de ser aceptada (en cuanto el intérprete último de la Constitución manifiesta que es el único recurso para salvar la validez del precepto) por todos los Jueces y Tribunales que integran el Poder Judicial.

Pero en el desarrollo de su función de intérprete supremo o último de la Constitución el Tribunal Constitucional no puede suplantar al legislador e incluir en el Ordenamiento jurídico preceptos o desarrollos normativos que, en rigor, no responden a la interpretación de los textos legales, sino a la introducción en ellos de contenidos ajenos que los rectifican o alteran.

La posibilidad de imponer una interpretación *secundum Constitutionem* de una norma legal cuestionada requiere como presupuesto inexcusable que dicha interpretación se acomode a las normales pautas hermenéuticas de los textos legales, pues no cabe tratar de reconstruir una norma contra su sentido evidente (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4). Y ello porque la efectividad del principio de conservación de las normas no alcanza a ignorar o desfigurar enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2).

Al hilo del examen de cada precepto se irá señalando en qué casos la interpretación conforme puede exceder de las funciones propias del Tribunal Constitucional y por ello debió declararse la inconstitucionalidad de la norma cuestionada y cuándo la interpretación de aquélla es no solo admisible sino procedente en aras de su conservación.

De cualquier forma no se debe ignorar que, en los casos en que la interpretación conforme, por su alejamiento o incluso contradicción con el texto legal, pudiera suponer una exlimitación jurisdiccional, porque lo correcto sea la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, los reproches doctrinales o de cualquier otro tipo que pudieran hacerse al Tribunal, no legitiman, ni siquiera justifican o explican, cualquier actitud desobediente a su pronunciamiento.

En conclusión: mis discrepancias con la Sentencia de la mayoría, no es tanto por lo que dice sino más bien por lo que omite, y por aquellas declaraciones y fundamentaciones que considero insuficientes, ambiguas o erróneas.

4ª.- Preámbulo y título preliminar: derechos históricos, nación, soberanía y bilateralidad.

Preámbulo

Los preámbulos, aunque ciertamente no tengan fuerza jurídica normativa y sí solo interpretativa, tienen una importancia que no puede minimizarse, por cuanto reflejan los valores y principios que inspiran el texto legal y por eso discrepo del tratamiento que se ha hecho en la Sentencia de la mayoría analizándolo al hilo de los preceptos afectados por aquellos párrafos cuyo contenido ha sido objeto de impugnación en el recurso. Por el contrario, si se hubiera afrontado de manera directa y preferente el asunto, no se hubiera tenido más remedio que advertir que de la simple lectura del preámbulo del reformado Estatuto de Cataluña, se desprende de manera literal, que aquellos valores y principios se inspiran en la concepción de una nación catalana, de un pueblo catalán del que emanan los poderes de la Generalidad y de unos derechos históricos que, por preceder a la Constitución española, fundamentan el Estatuto de autonomía y el carácter inalienable del derecho de Cataluña al autogobierno.

Esas concepciones, entendidas como aspiraciones políticas de un partido o de un grupo social, entran dentro de lo que la Constitución, que no consagra una democracia militante, permite en libertad, pero declaradas en el preámbulo de una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales y aunque haya sido también refrendada por los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral de la Comunidad Autónoma catalana, son constitucionalmente inadmisibles, porque para su realización exigirían una reforma constitucional que afectaría, además, a preceptos que equivalen a una revisión total de la Constitución y por lo tanto obligaría, de acuerdo con lo que impone el art. 168 CE, a la aprobación de la reforma por mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados y del Senado, a la inmediata disolución de las Cortes, de nuevo a obtener la misma mayoría cualificada de ambas Cámaras aprobando el cambio constitucional y, finalmente, habría de someterse a referéndum de ratificación, en el que tendría que intervenir y pronunciarse de manera decisiva, el pueblo español en su conjunto, en el que reside la soberanía nacional y al que no puede sustraerse, en ningún caso y bajo ningún concepto, tan importantes y graves modificaciones del sistema político de España.

Por otra parte, aunque no exista precedente jurisprudencial, el asunto era tan grave y tan singular que era procedente la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los enteros párrafos del preámbulo contrarios a la Constitución.

La Sentencia de la mayoría sale al paso del problema declarando, acertadamente, en el punto primero del fallo, que carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”, pero omite lo referente a los “derechos históricos”, aunque incluya después una interpretación conforme, con referencia desde el fallo, respecto al art. 5 EAC que es completamente insuficiente; precisamente la ausencia de valor jurídico interpretativo que tienen los párrafos del preámbulo del Estatuto, que no es por otra causa que la de ser contrarios a la Constitución, tenía que haber llevado a declarar inconstitucionales bastantes más preceptos que los que la Sentencia de la que discrepo expulsa del ordenamiento jurídico y, al menos, utilizar la fórmula de la interpretación conforme en el fallo para separar el texto de otros artículos de la impregnación inconstitucional que les infunde el propio preámbulo.

Para comenzar y derivado directamente del carácter contrario a la Constitución de aquellas declaraciones del Preámbulo, además de recogerlo así en el Fallo, hubiera sido necesario declarar la total inconstitucionalidad de dicho art. 5, o al menos de la frase “también en los derechos históricos del pueblo catalán”, como fundamento del autogobierno de Cataluña y del adjetivo “nacionales” del art. 8.1 EAC, referido a los símbolos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Derechos históricos

Los invocados “derechos históricos del pueblo catalán” no pueden constituir un añadido (así lo evidencia la palabra “también”) al fundamento de la autonomía de Cataluña, que se encuentra exclusivamente (subrayo lo de exclusivamente) en la Constitución española, en cuyo art. 2 se “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”, integración referida a la “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”; si se aceptara que existen derechos anteriores a la Constitución y que esta no tenía mas remedio que reconocer, se estaría sugiriendo la nulidad absoluta de la propia Constitución, ya que, conforme ha declarado este Tribunal, todos los derechos, incluidos los que ampara para determinados territorios, nacen con la Constitución misma.

Nación

En cuanto al término acción, ha de advertirse que dicho concepto jurídico- constitucional no ha suscitado ninguna polémica doctrinal, ni en España ni en ninguna de las doctrinas constitucionales de los países democráticos. En la Constitución española de 1978, la cuestión quedó meridianamente clara en los primeros preceptos de su articulado; así en el art. 2, que acabamos de citar, se comienza diciendo que “la Constitución se fundamenta en la insoluble unidad de la Nación española”, dando al término “unidad” una doble dimensión: la de que no hay más acción que España, y la de que ha de permanecer unida de manera “insoluble”.

Esta cuestión también la deja clara en sus fundamentos jurídicos la Sentencia de la mayoría, como no podía ser de otra manera, porque si se admitiera, directa o indirectamente, que dentro del territorio español hay, o podría haber, otras naciones, la Constitución perdería su fundamento y se abriría el camino al desmoronamiento de nuestro sistema político, destrucción que, naturalmente, nunca es instantánea, ni siquiera inmediata, sino fruto de un proceso que el Tribunal Constitucional no podía permitir que se iniciara. La cuestión es de tal importancia, que si se quisiera modificar nuestro edificio institucional introduciendo un cambio tan radical, solo podría conducirse por la vía de la reforma constitucional y nunca de la estatutaria.

No obstante lo declarado a este respecto en la Sentencia de la mayoría, el mantenimiento dentro del ordenamiento jurídico del punto 1, del art. 8 del Estatuto de Cataluña, en lo referente a la adjetivación de “nacionales” de los símbolos de la Comunidad Autónoma, aunque sea con una interpretación conforme, no resuelve el problema, ni desde el punto de vista lógico y hasta gramatical, ni desde el punto de vista jurídico-constitucional: en cuanto a lo primero porque si “provinciales” se refiere a provincia, y “municipales” a municipio, “nacionales” se refiere a nación y constituye un quiebro semántico referirlo a “nacionalidad”; en cuanto a lo segundo porque el precepto estatutario, por mucho que se quiera maquillar, está en flagrante contradicción con los artículos 1 y 2 de la Constitución.

Soberanía

Otra cuestión insuficientemente resuelta por la Sentencia de la mayoría, es la referente al art. 2.4 EAC, que ni siquiera se lleva a las interpretaciones conformes con llamamiento en el fallo, cuando la realidad es que lo más ajustado sería incluso la declaración de inconstitucionalidad de la frase “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña...”, ya que del entendimiento literal y de la sistemática interpretación con el art. 3 EAC en la parte que dice que “... la Generalitat es Estado”, se puede llegar a la conclusión de que hay poderes del Estado que no “emanan del pueblo español”, sino de una parte de él, contra lo expresamente dispuesto en el art. 1.2 CE; una cuestión que roza con el principio de soberanía nacional debió ser objeto de un tratamiento más riguroso y de, al menos, una interpretación conforme con llamamiento en el fallo, que dejara claro que los poderes de la Generalidad solo emanan del pueblo de Cataluña, en cuanto este, integrado en el conjunto del pueblo español, está constituido por los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral de Cataluña, y eligen el Parlamento autonómico, del que emanan las instituciones de la Comunidad Autónoma.

Bilateralidad

También pasa inadvertido en el fallo, de manera difícilmente comprensible, el art. 3.1 EAC, en cuanto proclama que, dentro del “marco político” (según reza el epígrafe del precepto), “las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan”, entre otros, en el principio de “bilateralidad”, lo más correcto, incluso en aras de la seguridad jurídica, hubiera sido declarar inconstitucional el término y en último extremo formular, al menos, una interpretación conforme que dejara claro que solo es una forma de simple cooperación voluntaria y nunca entre iguales, sin que baste que, en cuanto a los efectos prácticos, tales criterios aparezcan al tratar de otros artículos, porque la aparición en el título preliminar de una cuestión tan polémica no podía dejarse pasar por alto.

En conclusión: La expresión del carácter contrario a la Constitución de los párrafos del preámbulo sobre derechos históricos, nación y realidad nacional, debió constar en el fallo de la Sentencia, junto con la declaración de su carencia de valor jurídico interpretativo y debió declararse además la inconstitucionalidad, al menos, de la frase “también en los derechos históricos del pueblo catalán” del art. 5, del adjetivo “nacionales” referido a los símbolos de Cataluña, del art. 8.1, y formularse, también al menos, interpretaciones conformes con expreso llamamiento desde el fallo, de la frase “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña” del art. 2.4 y del término “bilateralidad” del art. 3.1.

5ª.- Las lenguas cooficiales.

Principios

Esta cuestión merece tratamiento aparte y sobre ella ha de comenzarse recordando principios elementales: en primer lugar, los idiomas son para los seres humanos y no al contrario, porque sólo éstos y no las lenguas pueden ser titulares de derechos. De otro lado, la Constitución, al definir el Estado social y democrático de derecho, impone “la libertad” como el primero de los “valores superiores de su ordenamiento jurídico” y lo hace en el artículo 1 de su título preliminar, por ello, nadie puede imponer obligaciones a la hora de hablar en un idioma; es más, el número 1 del art. 3 CE, después de proclamar que “el castellano es la lengua española oficial del Estado”, añade que, “todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla”, es decir, que usar la lengua oficial y común de España es un derecho, y solo un derecho, no una obligación, aunque el no usarla pueda tener otras consecuencias, pero nunca las de la pena o la sanción; resulta significativo que la obligación solo se impone para “conocer” la lengua oficial del Estado por sus ciudadanos.

Si este es el tratamiento, respetuoso con la libertad individual, que la Constitución dispensa a la lengua común de todos los españoles, no puede considerarse constitucional y conforme al común sentido que otra lengua española pueda resultar de mejor condición.

En segundo lugar, la cooficialidad se produce por imperativo del núm. 2 del art. 3 CE y, en el caso que nos ocupa, entre el castellano, como lengua española común y el catalán como lengua española de la Comunidad Autónoma, en un plano de absoluta igualdad, principio al que necesariamente tiene que servir la norma estatutaria y las de desarrollo.

Ambos principios, el de la libertad de los ciudadanos a usar cualquiera de las lenguas cooficiales y el de igualdad entre ambas, se extiende a las áreas de la Administración, de la enseñanza y de las relaciones privadas, de manera que cualquier precepto que entre en contradicción con estos principios, incurrirá en inconstitucionalidad y con este canon debieron abordarse los diferentes problemas que se planteaban en relación con las lenguas en el Estatuto de Cataluña.

Las lenguas de uso normal en la administración y la enseñanza

La acertada declaración de inconstitucionalidad de la expresión “y preferente” en el art. 6.1. EAC, unido a las propias argumentaciones de la Sentencia, no bastan para resolver el problema de la igualdad de las lenguas cooficiales, que plantea el precepto, pues lo que ahora dice es que, “... el catalán es la lengua de uso normal (ya no es preferente) de las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”, (el subrayado es nuestro); el uso del artículo determinado “la” pone de manifiesto que de las dos lenguas oficiales en Cataluña, una de ellas es la de uso normal en la administración, en los medios de comunicación públicos y vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, con lo que de manera indirecta se produce la posibilidad de marginación del castellano; hubiera bastado, como postulé desde el principio, con anular en el texto ambos artículos determinados “la”, para que el precepto estatutario dijera lo único que constitucionalmente puede decir, esto es, que el catalán es “lengua de uso normal”, pero no la única, porque ya la Constitución se encarga de establecer, para todo el territorio español, que el castellano es también lengua de uso normal; menos mal que alguna interpretación conforme, con llamada en el fallo, aunque sea de manera insuficiente, sale al paso del problema al ocuparse de otros artículos del EAC, como el 35. 1 y 2, sobre la enseñanza y el 50.5, sobre las administraciones públicas, como veremos después.

El deber de conocimiento de las lenguas.

En el art. 6.2, la cuestión del deber de conocimiento de la lengua catalana trata de resolverse en la Sentencia de la mayoría con una interpretación conforme que intenta desvirtuar la existencia de dicho deber, y que en el FJ 14 b) arranca con la siguiente significativa frase: “el art. 6.2 EAC, sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán, equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano”, sorprendentemente eso es precisamente lo que hace el precepto estatutario, es decir, imponer una obligación tan similar que prácticamente es la misma que la que constitucionalmente corresponde al castellano. Con haber declarado la inconstitucionalidad de las frases “... y el deber de conocerlas” de la primera parte del número 2 del art. 6 y la que en la segunda parte del mismo dice “... y el cumplimiento de este deber” -como postulé desde el principio- hubiera bastado para solucionar el asunto sin dedicar tanto espacio a justificar una interpretación conforme a la Constitución, que hace decir a esas frases lo contrario de lo que realmente dicen, rebasando, en esta ocasión, los límites que antes señalábamos para las interpretaciones conformes.

En el mismo FJ 14, antes citado, se dice que no se trata “de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 del EAC y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC”, esto es, que, a pesar de hablar del art. 6.2, de “los ciudadanos de Cataluña” para señalar a quienes tienen “el derecho y el deber” de conocer las lenguas oficiales, la Sentencia de la mayoría establece que el deber de conocer el catalán solo puede imponerse a los alumnos de la enseñanza oficial y a los funcionarios que traten con el público, con lo que, no sin una cierta indeseada ambigüedad, al menos es de esperar que se haga imposible el absurdo de que un jubilado de cualquier otra parte de España que quiera ir a residir a la Costa Brava, pongamos por ejemplo absolutamente real y de ninguna manera imaginario, tenga que ponerse a estudiar catalán para cumplir con un deber estatutariamente impuesto.

El deber de conocer el catalán por los funcionarios del Estado y los miembros del Poder Judicial.

El art. 33.3 impone, para garantizar el derecho de opción lingüística, que los jueces, magistrados, fiscales, registradores de la propiedad, mercantiles, encargados del Registro Civil y funcionarios judiciales, para prestar sus servicios en Cataluña, deban acreditar, “en la forma establecida en las leyes”, que tienen un conocimiento adecuado y suficiente del castellano y del catalán.

El precepto es inconstitucional, porque aunque se remita a las “leyes” (sin especificar cuáles y, por tanto, lo mismo las del Estado que las autonómicas) ello es solo para la regulación de “la forma” en que ha de acreditarse que se ha cumplido el deber, que el propio Estatuto establece por sí mismo, para los funcionarios del Estado, incluidos jueces y magistrados, de tener “un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas cooficiales”.

Esta es una regulación que excede con mucho del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, sustrae a las leyes del Estado, único competente para sus funcionarios, el establecimiento o no de deberes en este aspecto y en cuanto a los jueces y magistrados se introduce en el contenido propio de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al incluir en el estatuto profesional un deber lingüístico, rompiendo la unidad del Poder Judicial, que esencialmente consiste en que sea único para todo el territorio nacional y ya no lo sería si hay normas estatutarias de cada Comunidad Autónoma bilingüe que establezcan limitaciones, aunque solo sea en la práctica, a la función de juzgar y ejecutar lo juzgado de los miembros del Poder Judicial, que han de poder ejercer sus funciones como jueces en el entero territorio español.

Pues bien, tan importante asunto no ha merecido ni siquiera la interpretación conforme en el fallo, con lo que no se impide (atendiendo a lo que se dice en otros preceptos del título III del EAC) que hasta a los jueces y magistrados ya destinados en Cataluña se les intente exigir, por uno u otro procedimiento, que acrediten sus conocimientos lingüísticos y no digamos de los demás funcionarios estatales,

aunque en el FJ 21 de la Sentencia de la mayoría se busque “un entendimiento” que derive hacia el Estado la regulación completa de estos extremos y con ello se trate también de salvar la constitucionalidad del art. 102, que por las mismas razones y por el contrario, también incurre en vulneración de la Constitución, como veremos más adelante.

El uso del catalán en escritos oficiales

En cuanto al art. 33.5, que regula el derecho de los ciudadanos de Cataluña a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y los jurisdiccionales de ámbito estatal, “con plena eficacia jurídica”, la Sentencia de la mayoría, en el ya citado FJ 21, realiza una interpretación conforme diciendo que “la existencia o no de eficacia jurídica y, en su caso, el grado de ésta, ha de ser establecido con entera libertad, dentro de los límites constitucionales, por el legislador estatal competente” y entonces lo que no se comprende es que la regulación se contenga, como otras muchas, en un Estatuto de Autonomía. Lo más ajustado a la Constitución y hasta más sencillo hubiera sido, como postulé desde el principio, declarar la inconstitucionalidad de la frase “... que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica”.

Las lenguas en el comercio

El art. 34 regula los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios estableciendo que en tal condición “todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan” y en su segundo inciso que “las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña, quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley”.

Este artículo es también inconstitucional, porque, al socaire de la protección de los derechos de los consumidores (que consumen bienes y servicios, pero no idiomas) se impone en el comercio un “deber” de disponibilidad lingüística frontalmente contrario a la libertad de empresa y a la esencial libertad de los contratantes a elegir de común acuerdo la lengua del contrato o a no contratar en caso de desacuerdo, ya sea el contrato oral o escrito. La interpretación conforme que se formula en el FJ 22 declara que “el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público, no puede significar la imposición a estos, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales, de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas, solo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos”. De nuevo se huye de la literalidad del precepto para hacerle decir prácticamente lo contrario de lo que dice, por que, precisamente, lo que regula, de forma constitucionalmente inadmisiblemente, son las relaciones privadas en el comercio; por lo tanto, aquí también se produce el exceso respecto a las interpretaciones conformes, aunque por lo menos servirá para evitar otro absurdo, como sería la imposición de sanciones administrativas al comerciante individual, procedente de otra parte del territorio español, que al abrir su establecimiento en Cataluña usara el castellano, como expresamente le permite el art. 3.1. CE, para contestar al cliente que se dirigiera a él en catalán.

Las lenguas en la enseñanza

Los apartados 1 y 2 del art. 35 EAC, que se ocupan de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza, son objeto de una interpretación conforme en el FJ 24 de la Sentencia “en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje”.

Siempre he postulado a lo largo de las deliberaciones que era posible una interpretación conforme, pero la que se ha formulado es manifiestamente insuficiente. Aunque del texto completo del referido fundamento jurídico puede llegar a deducirse, no se dice de manera expresa y contundente, como literalmente postulamos varios miembros del Pleno, tanto de entre los que han votado la Sentencia como de entre los que lo hemos hecho en contra, que “los apartados 1 y 2 del art. 35 no impiden el libre ejercicio por los ciudadanos, para sí o para las personas de ellos dependientes, del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en los mismos términos que el catalán, lo que ha de ser garantizado por el sistema educativo de manera real y efectiva”. Este es un extremo en el que he de mostrar mi firme desacuerdo con la insuficiente interpretación conforme a la que se remite el fallo y que sustituye la claridad del texto desechado y que se acaba de reproducir, por una referencia a que el derecho a recibir la enseñanza en castellano sea “eficaz”.

Bien es verdad, que con la eficacia del libre ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano, como lengua vehicular y de aprendizaje, que es, desde ahora, la única interpretación conforme a la Constitución del art. 35.1 y 2 EAC, no será jurídicamente posible impedir que cualquier ciudadano en Cataluña pueda elegir, de manera “eficaz”, que la enseñanza de sus hijos se produzca en cualquiera de las dos lenguas oficiales, ya sea el catalán o el castellano.

Las lenguas en las relaciones entre administraciones y de éstas con los ciudadanos.

El art. 50.5, que regula el deber de utilizar el catalán en las relaciones internas de las administraciones autonómica y local, las instituciones y las empresas de ellas dependientes y hasta de los concesionarios de sus servicios, así como en las relaciones entre dichas entidades y que se extiende a las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en Cataluña, “sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden”, presenta también graves dudas de constitucionalidad.

La interpretación conforme que se formula en el FJ 23 “en el sentido de que en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también el castellano, en su relaciones internas, en las relaciones entre ellas, y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano, pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la administración pública”, aunque el texto es admisible, incurre también en la falta

de claridad y contundencia que sería deseable y por ello, considero que debería haber sido más explícita y hasta breve, como la que figuraba en el último fundamento jurídico de la ponencia inmediatamente anterior a la que ha servido de base a la Sentencia de la mayoría.

En conclusión: Debió declararse la inconstitucionalidad de los artículos determinados “la” del art. 6.1, de las frases “... y el deber de conocerlas” y también “... y el cumplimiento de este deber” del art. 6.2; del art. 33.3; de la frase “con plena eficacia jurídica” del 33.5; y del art. 34 EAC, con el refuerzo de las interpretaciones conformes de los arts. 35.1 y 2 y 50.5.

6ª.- Derechos y principios rectores en los Estatutos.

En materia de los llamados “derechos estatutarios”, mas propiamente “derechos en los Estatutos”, como los título, ya manifesté mi opinión restrictiva en el voto particular que formulé a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 7288/2006, sobre el art. 17.1 del reformado Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que no voy a reproducir y a cuyo contenido me remito. Ahora bien, incluso dentro de lo declarado en aquella Sentencia, tampoco deberían haber sido ignorados sin haberse formulado, al menos, una interpretación conforme con referencia en el fallo, varios artículos del Estatuto de Cataluña que por su contenido no pueden considerarse totalmente admisibles en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma.

En efecto, la expresión, con forma externa de derechos, de los que aquella STC 247/2007, configuraba como “mandatos” o “directrices políticas” a las instituciones y poderes autonómicos, especialmente dirigidos desde el Estatuto a la correspondiente Asamblea Legislativa, por tener relación con las competencias asumidas, no puede afectar a la regulación de cuestiones reservadas por la Constitución a leyes orgánicas del Estado por afectar a derechos fundamentales, como el derecho a la vida y a la educación relacionada con la libertad religiosa.

De esta forma, se aprecia que en el art. 20, destinado al “derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte” y al llamado testamento vital, y en el art. 41.5 al establecer un principio rector hablando de “la libre decisión de la mujer”... “en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual”, hubiera sido conveniente una interpretación conforme que salvara que tales mandatos no pueden autorizar la regulación autonómica de nada que se refiera al derecho a la vida, aunque es cierto que en el FJ 28, la Sentencia de la mayoría, a nivel de argumentación, deja afortunadamente claro que en uno y otro caso no puede entenderse referido ni a la eutanasia, ni al aborto, respectivamente.

De otro lado, en el art. 21.2, se dice que “en las escuelas de titularidad pública”... “la enseñanza es laica”, lo que supone un desconocimiento del carácter aconfesional del Estado que proclama el art. 16.3. CE y también hubiera sido más correcto ponerlo de manifiesto en una interpretación conforme llevada al fallo, porque no pueden despreciarse o minimizarse desviaciones tan directas del texto constitucional.

En conclusión: en los artículos 20, 21 y 41.5 debieron incluirse interpretaciones conformes en el fallo.

7ª.- Estructura territorial del Estado, provincias, municipios y veguerías.

El problema que plantea el impugnado art. 84, relativo a las competencias locales y que aisladamente podría exigir alguna declaración de inconstitucionalidad y una genérica interpretación conforme en el fallo, que además no se ha realizado, pudo haberse salvado, dada su íntima relación, con la declaración de inconstitucionalidad del art.160.1 b), como postulé reiteradamente, sin ser atendido. En efecto, este último precepto establece que “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: ... b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el artículo 84”; al anular este precepto ya no habría ninguno que ignorase, ni entrara en contradicción con la competencia para la fijación de las Bases del régimen local que reserva al Estado el art. 149.1.18 CE. Por el contrario, el mantenimiento de la constitucionalidad del art. 160.1 b) en unión de lo que dice el art. 84, especialmente en los apartados 2 y 3, viene a poner en peligro, en el aspecto municipal, la homogénea estructura territorial del Estado, porque habrá unos ayuntamientos, los de Cataluña, que pueden no ser sustancialmente iguales al resto de España, tanto en cuanto a competencias como en su sometimiento a las Bases estatales.

Por lo que se refiere al art. 86.5, cuando establece, al tratar del control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y su impugnación, que corresponde a la Generalitat, “sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias”, frase cuya última parte, esto es, “... en defensa de sus competencias”, es inconstitucional, ya que limita la genérica y amplísima facultad del Estado para impugnar cualquier acto contrario al ordenamiento jurídico adoptado por las corporaciones locales. En último extremo cabría haber formulado una interpretación conforme en el fallo, diciendo que “entre las competencias del Estado, está la de garantizar la observancia del ordenamiento jurídico”.

En cuanto a la veguerías, sigo manteniendo que es imposible evitar que de forma alternativa, bien el número 3, del art. 91, que autoriza a convertir las Diputaciones en Consejos de Veguería, o bien el número 4, que atribuye al Parlamento Catalán “la creación, modificación, supresión y régimen jurídico de las veguerías”, ha de ser declarado inconstitucional; el número 3 si las veguerías no coinciden con las provincias o el número 4 en caso contrario. Lo que, a mi juicio no es aceptable, es dejar abierto todo, manteniendo la constitucionalidad de ambos números del art. 91 EAC, con una suerte de constitucionalidad condicional, según lo que haga el legislador autonómico. Además, esta fórmula, que lo que hace es crear problemas o aplazarlos en lugar de resolverlos, está en contradicción con la postura de las partes. También en este aspecto no queda debidamente resguardado el principio constitucional de la homogénea estructura territorial del Estado en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, lo que unido a cuanto se acaba de decir sobre los municipios en Cataluña resulta particularmente grave.

8ª.- Poder Judicial

Esta es una cuestión especialmente sensible desde el punto de vista constitucional, por que así como los Poderes Ejecutivo y Legislativo nacieron en 1978 con la posibilidad de ser compartidos (y de hecho lo fueron en el desarrollo posterior) con las

Comunidades Autónomas, el Poder Judicial es del Estado, único, y solo del Estado, de manera que cualquier desviación que pretenda su descoyuntamiento o parcelación choca radicalmente con la estructura del Estado que la Constitución diseñó y no puede ser admitida.

En el art. 95.2, al establecer -bien es verdad que también impropia para un Estatuto de Autonomía- las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, como última instancia jurisdiccional en su ámbito territorial, se dice que ello es “sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para unificación de doctrina”, lo que a mi juicio no puede salvarse de la inconstitucionalidad, pues, en ningún caso, un Estatuto de Autonomía puede reservar o establecer competencias al Tribunal Supremo; la vigencia territorialmente limitada de aquél y la competencia en todo el territorio nacional de éste, evidencian la vulneración del art. 123 CE.

Sobre el Consejo de Justicia de Cataluña, es donde, a mi juicio, y reiterando una vez más mi respeto por la opinión contraria, la Sentencia de la mayoría incurre en una flagrante incoherencia interna, tanto lógica como jurídica. Después de haber declarado, correctamente, la inconstitucionalidad del art. 97 y una vez anulado éste porque define un órgano (el Consejo de Justicia de Cataluña) que no cabe en la Constitución, carece de sentido alguno que ese órgano, ya inexistente, reaparezca para, no obstante, conservar algunas competencias y además se mantengan otros preceptos que regulan su composición y solo parcialmente son declarados inconstitucionales; la realidad es que todo el capítulo II del título III del Estatuto es inconstitucional y así debió declararse, en cuanto a los arts. 97, 98, 99 y 100, íntegramente, sin la enrevesada interpretación para conseguir una anulación solo parcial, que va a crear más problemas en el futuro.

Por otra parte, y aquí tengo la máxima discrepancia con la fundamentación que se utiliza en la Sentencia, en el FJ 47, parecen dejarse a salvo, aunque con la reserva evanescente de “con los límites constitucionales antes expresados,” las posibilidades de que en el resucitado Consejo de Justicia de Cataluña aparezcan, eso sí, en la LOPJ, “eventuales fórmulas de desconcentración”, de las que, asombrosamente, se dice que no son “constitucionalmente imprescindibles”; pues bien, empezando por que la palabra “desconcentración” no existe y ha sido una producción semántica del legislador para evitar inútilmente la inconstitucionalidad del órgano, la unidad en sentido estricto del Consejo General del Poder Judicial impide una descentralización, desconcentración o como se quiera llamar, que acabaría multiplicando por diecisiete el órgano de gobierno del Poder Judicial, que la Constitución quiso único, como lo es el propio Poder al que gobierna.

La imposibilidad constitucional de crear “consejos desconcentrados” del Consejo General del Poder Judicial, lo es por razones materiales y nadie, tampoco el legislador orgánico estatal, puede hacerlo; lo más que cabría hacer y ya fuera del Estatuto de Autonomía, sería la creación de un órgano que asumiera exclusivamente las competencias autonómicas sobre la “administración de la Administración de Justicia”, pero sin ninguna facultad sobre los jueces y magistrados y sin sustituir a las Salas de Gobierno integradas solo por aquéllos.

En cuanto al art. 102, en sus apartados 1, y 2 que impone, establecido por el propio Estatuto de Autonomía, “el deber de acreditar” el conocimiento adecuado y suficiente del catalán y del derecho de Cataluña, por los jueces y magistrados, quedando solo al legislador orgánico estatal, la determinación de “la forma” y “el alcance” del cumplimiento de dicha obligación, ya hemos anticipado que son preceptos irremediabilmente inconstitucionales, por la doble razón de ser impropios del contenido de un Estatuto de Autonomía e invasores de competencias materiales, constitucionalmente reservadas a la LOPJ.

En el marco de lo que corresponde decir sobre el Poder Judicial y aunque el precepto se haya ubicado en el capítulo IV del título III, destinado a la tutela de los derechos recogidos en el Estatuto, el art. 38.2, tampoco es conforme a la Constitución, porque no lo es suplir o condicionar las leyes orgánicas y procesales, competencia exclusiva del Estado, para establecer un recurso de protección de derechos y fijar el órgano ante el que pueda ejercitarse, máxime cuando lo hace con una referencia genérica a derechos reconocidos en tres capítulos del título IV del Estatuto, que contienen derechos propiamente dichos y otros que hemos declarado que no son tales, por afectar a materia competencial y no institucional de la Comunidad Autónoma, aunque revistan la forma externa de derechos y que en la STC 247/2007 hemos calificado -según antes recordábamos- como “mandatos a los poderes públicos autonómicos” o “directrices políticas”; pues bien, no solo no se declara la patente inconstitucionalidad del precepto, siempre a mi juicio, sino que tampoco se lleva al fallo una interpretación conforme.

En conclusión: debió declararse la inconstitucionalidad del recién citado art. 38.2, en el art. 95.2, de la frase “para la unificación de doctrina”, referida a las competencias reservadas al Tribunal Supremo, de los arts. 98, 99 y 100 íntegramente (y no sólo el 97) sobre el Consejo de Justicia de Cataluña y del art. 102, 1 y 2, sobre el deber de acreditar los jueces y magistrados su conocimiento del catalán y del derecho de Cataluña. Debíó de ser otra, de contenido material, la fundamentación de la inconstitucionalidad del órgano creado por el art. 97 EAC.

9ª.- Competencias y relaciones institucionales de la Generalitat.

El nuevo Estatuto de Cataluña dedica a la asunción de competencias el extenso título IV, al que se ha achacado el mal llamado “blindaje” de las mismas, por la vía de la definición y la descripción de materias y submaterias. Los problemas se plantean en la definición de “competencias exclusivas”, en la expresión reiterada “en todo caso”, en la marginación o reducción de las bases de la legislación del Estado y en el término “participación” que, además, se suele expresar en muchos preceptos, de manera gramaticalmente incorrecta pero políticamente significativa, en tiempo presente, al decir que “la Generalitat participa”.

La Sentencia de la mayoría afronta el problema con una interpretación conforme en el fallo, explícita y severa, del art. 110 para situar donde corresponde a las referidas expresiones de “competencias exclusivas” y “en todo caso”, con la declaración de inconstitucionalidad de la expresión limitativa de las bases del Estado del art. 111 (con las correlativas declaraciones de inconstitucionalidad de las expresiones concordantes de los artículos 120.2 y 126.2) y con la interpretación conforme del término “participa” en el art. 174.3.

Aunque lo sean de forma un tanto forzada, no me opuse a las interpretaciones conformes citadas en primer lugar, y a las inconstitucionalidades referenciadas, de evidente acierto, pero sigo manteniendo la imposibilidad de que un precepto estatutario, el art. 174.3 (situado en el título V, que trata de las relaciones institucionales de la Generalitat) establezca la intervención de una Comunidad Autónoma (y por ende, tal vez de todas) en las “instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado”,

afecten o no a las competencias autonómicas y aunque tal intervención se remita a las leyes; este es un precepto que se enmarca entre aquellos en que pretende encontrar plasmación normativa el constitucionalmente imposible principio de bilateralidad con el Estado y por ello debió declararse su inconstitucionalidad.

Otro tanto cabe decir del art. 117.3 que al establecer que “la Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias”, invade competencias exclusivas del Estado e incluso con posible merma de los derechos e intereses de otras Comunidades Autónomas, por lo que también debió ser declarada su inconstitucionalidad.

En el mismo marco ha de situarse el art. 180, que regula la participación de la Generalitat en los procesos de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, ya que, a mi juicio, su inconstitucionalidad resulta incuestionable y no basta una mera interpretación conforme, como la que se establece en el FJ 113 de la Sentencia, porque, aunque el precepto se remita a “los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”, constituye una intromisión, imposible de aceptar, de un Estatuto de Autonomía en la designación de órganos constitucionales del Estado, cuya regulación está reservada por razón de la materia a sus respectivas leyes orgánicas.

Otro precepto en el que se produce el intento de plasmación normativa de la imposible bilateralidad entre la Generalitat y el Estado, es el art. 183 que regula las “Funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado”. La inconstitucionalidad, a mi juicio, afecta a todo el precepto, pero a lo más que se podría llegar, es a reducirla al apartado a) del núm. 1 y a los apartados a) b) y f) de su núm. 2, con la interpretación conforme del resto, como hace, pero con carácter general, la Sentencia de la mayoría, en el FJ 115.

En efecto, no es constitucionalmente posible que una Comunidad Autónoma no solo colabore, sino, además, tenga participación en el ejercicio de las competencias estatales, aunque sean las que afecten a su autonomía (que podrían llegar a ser todas, prácticamente, dada la profusión y extensión de las competencias asumidas), como ya hemos dicho al tratar del art. 174.3. Las competencias del Estado no pueden estar intervenidas, condicionadas o restringidas por ninguna Comunidad Autónoma.

En particular, resultan especialmente llamativas algunas competencias atribuidas a dicha Comisión Bilateral, y que ya hemos anticipado debieron declararse inconstitucionales, como las contenidas en los apartados siguientes del núm. 2 del art. 183: la de la letra a), que afecta a “los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la atribución de competencias entre el Estado y la Generalitat”, y que la Sentencia de la mayoría salva de la inconstitucionalidad viniendo a señalar que las funciones de la Comisión se ejercen en la fase preparatoria del proyecto, también en este caso contra el texto literal del precepto. Las de los apartados b) y f), que también establecen inadmisibles intromisiones en competencias exclusivas del Estado, como son “la programación de la política económica”, ex art. 149.1.13 y la designación de representantes de la Comunidad Autónoma en organismos del Estado, y que también son objeto de interpretaciones contrarias al sentido natural de los preceptos.

De otro lado, hay una serie de preceptos, concretamente el 134, sobre “deporte y tiempo libre”, el 142.2, sobre “juventud”, el 191.1, sobre “acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, el 198, sobre “participación en organismos internacionales” y el 200, sobre “proyección internacional de las organizaciones de Cataluña”, este último, también en relación con actividades culturales y deportivas, que exigían una clarificadora interpretación conforme en el fallo, que dejara expreso en éste y no solo en los correspondientes fundamentos jurídicos de la Sentencia (FFJJ 80, 87, 124, 127 y 129) que no se menoscaba la representación española en el seno de organizaciones internacionales, ni se sitúa a una Comunidad Autónoma en paralelo con el Estado; al no hacerlo así, la Sentencia adolece de una insuficiencia potencialmente productora de situaciones de conflicto absurdo en un área, como es la internacional, especialmente sensible para el Estado y la presencia de España en actividades de gran incidencia social.

En otros casos, tanto de “competencias” como de “relaciones institucionales de la Generalitat”, la Sentencia de la mayoría utiliza abundantemente interpretaciones, más o menos incisivas, que se llevan o no al fallo y en cuyo detalle no vamos a entrar, aunque reconozca que con ello se protege el ejercicio de las competencias del Estado; sin embargo hay un caso especialmente llamativo: el art. 138 EAC, en el que el epígrafe (aunque no tenga valor normativo, tampoco se puede dar por inexistente) titula la competencia autonómica como “inmigración” y después insiste en su número 1 diciendo “corresponde a la Generalitat en materia de inmigración”, con lo que formalmente se produce una colisión evidente con el art. 149.1.2 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la materia de “Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”; ya por esto debería haberse declarado la inconstitucionalidad del art. 138 EAC íntegramente, pero al menos resultaba insoslayable en su número 2, que otorga competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros, hasta en la tramitación de las autorizaciones iniciales y la tramitación y resolución de los recursos y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

En conclusión: debería haberse declarado la inconstitucionalidad de los arts. 117.3, sobre participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, del núm. 2 del art. 138, sobre inmigración, del 174.3, sobre participación de la Generalitat en organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado, del 180, sobre participación de la Generalitat en las designaciones para el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, y al menos del apartado a) del núm. 1 del art. 183, y los apartados a) b) y f) del núm. 2 del mismo artículo. Debieron hacerse interpretaciones conformes en el fallo de los arts. 134, sobre deporte y tiempo libre, 142.2, sobre juventud, 191.1, sobre acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 198, sobre participación en organismos internacionales y 200 sobre proyección internacional de las organizaciones de Cataluña.

10ª.- Financiación

En esta materia del título VI EAC, la Sentencia de la mayoría declara inconstitucionales, en el art. 206.3, el inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar” y en el art. 218.2, el inciso “puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales” y somete a interpretación conforme a la Constitución el art. 206.5, sobre mecanismos de

nivelación y no alteración de la posición de Cataluña en rentas per capita y los apartados 1 y 2, letras a) b) y d), del art. 210 sobre la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.

En todos los demás preceptos impugnados viene a desestimar las pretensiones del recurso, aunque lo haga, como en algunos casos, con interpretaciones conformes que no se llevan al fallo. Pues bien, también en este aspecto creo que la Sentencia resulta insuficiente.

El art. 201.4 EAC, que establece que “la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas”, aunque cita expresamente el art. 138 de la CE, en realidad lo infringe, porque lo que este dice es que “las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”, lo que es tanto como decir, dicho sea en lenguaje popular, que “no se puede ser más que otros”, mientras la no discriminación que establece el Estatuto, supone “no ser menos que nadie”, que es muy distinto y hasta contrario; solo por ello debió declararse la inconstitucionalidad del precepto o, al menos, formular una interpretación conforme en el fallo.

El art. 204.1, establece que “la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña”. Pues bien, la cesión de tributos estatales a una Comunidad Autónoma, aunque la cesión sea total, no los convierte en tributos autonómicos, ni es una decisión irreversible, ni el art. 157.3 CE habilita a los Estatutos para regular la gestión de los tributos estatales. Por otra parte, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, “como delegados o colaboradores del Estado” puedan ocuparse de “la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios del Estado”, no tiene nada que ver con la cesión de tributos, sino solo con la cooperación de las Comunidades Autónomas con el Estado en la gestión tributaria. Finalmente, resulta imposible aceptar que sobre los tributos estatales cedidos la Generalitat disponga, a través de una norma estatutaria y no por ley del Estado sobre la materia, de la capacidad normativa completa, convirtiéndolos en tributos autonómicos y haciendo irreversible la cesión, con lo que se produce un desapoderamiento del Estado en materia de “Hacienda general”, que es una de sus competencias exclusivas, ex art. 149.1.14 CE. Por todas estas razones, este precepto es también inconstitucional y ni siquiera ha merecido una interpretación conforme en el fallo.

En el art. 205.1 EAC se atribuye a los órganos económicos-administrativos de la Generalitat la revisión de todos los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña, entre los que se pueden encontrar y de hecho se encontrarán, los tributos totalmente cedidos e incluso los no cedidos, pero con gestión delegada. Este precepto produce, también, un grave desapoderamiento del Estado en materia económico-administrativa sobre sus propios tributos y por ello es inconstitucional, sin que puedan aceptarse las interpretaciones que se formulan en el FJ 133 de la Sentencia de la mayoría y que además no se llevan al fallo.

En el art. 206.5 EAC, se establece que “el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación, no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita, entre las Comunidades Autónomas, antes de la nivelación”. No puedo compartir la interpretación conforme que se formula en el FJ 134 de la Sentencia de la mayoría, en uno de cuyos párrafos se llega a decir “si, como acabamos de resolver el respeto a las competencias del Estado garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero no permite la imposición estatutaria de condiciones como la incluida en el art. 206.3 EAC respecto del esfuerzo fiscal comparado de las distintas Comunidades Autónomas, también la previsión del art. 206.5 EAC debería declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa”. Como en alguna otra ocasión, la Sentencia afirma la inconstitucionalidad del texto del precepto cuestionado para luego desvirtuarla argumentalmente; si embargo, lo cierto es el carácter imperativo de la formulación estatutaria (“el Estado garantizará ...”) y la imposición de la condición (que no se altere, “en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita”) por lo tanto, debió declararse la inconstitucionalidad.

En el art. 210 EAC, sobre la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, entre otras cosas, en el apartado 2 b) se viene a decir que corresponde a dicha Comisión “acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación prevista en el art. 206”. Se trata de una norma que atribuye a una Comisión con pretensiones de bilateralidad, la determinación entre dos partes (así lo evidencia el verbo “acordar”, por mucho que se quiera interpretar) de algo, como es “la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación” que no corresponde hacer a una Comunidad Autónoma en solitario junto al Estado. En consecuencia, este precepto, también, debió declararse inconstitucional.

Estudio separado de las demás cuestiones y conjunto entre ellas, merece hacerse respecto de las disposiciones adicionales tercera, apartado 1, octava, novena y décima, sobre las que la Sentencia de la mayoría formula interpretaciones conformes en el fallo, remitiéndose a los FFJJ 138 y 137, respectivamente. El hilo conductor de estas interpretaciones conformes pasa por la doctrina de la STC 13/2007, sometiendo a los preceptos a sucesivos condicionamientos, como son: el acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a lo que resulte de la modificación de la LOFCA y al contenido de las Leyes Generales de presupuestos de cada ejercicio, y todo ello sobre la base, en cuanto a la disposición adicional tercera, apartado 1, “de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales, para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones” y en cuanto a las otras disposiciones adicionales, sobre cesión de impuestos al Estado, que solo es admisible “desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales”; esto es, las normas quedan reducidas a la nada jurídica y para ese viaje mejor hubiera sido expulsarlas del ordenamiento jurídico. Sería más respetuoso con el legislador estatutario, aunque la carencia de efectos de aquellas disposiciones, (no puede negarse), resuelve el problema que planteaba la sujeción del Estado a inversiones y cesiones de impuestos predeterminadas desde un Estatuto de Autonomía y que no solo resulta contrario a la Constitución sino posiblemente inviable.

En conclusión: además de las inconstitucionalidades declaradas, debieron reconocerse inconstitucionales los arts. 201.4, sobre no discriminación de Cataluña, 204.1, sobre la gestión, etc. de los tributos estatales cedidos totalmente, 205.1, sobre reclamaciones económico-administrativas por los órganos de la Generalitat, 206.5, sobre no alteración de la ordenación de Cataluña en rentas per

capita, 210.2 b), sobre facultades de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, la disposición adicional tercera, apartado 1, sobre inversiones en Cataluña y las disposiciones adicionales octava, novena y décima, sobre cesión de impuestos estatales.

11ª.- Reforma Estatutaria

La Sentencia de la que discrepo somete los impugnados arts. 222.1 d) y 223. 1 i) a interpretación conforme en el fallo, que se remite al FJ 147, estableciendo que los referenda aprobatorios de la reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado, sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma, siempre en nombre de El Rey.

Los preceptos citados establecen, respectivamente, que “una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum” y que “la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b)”. Dejando a un lado que en el primer caso se prescinde de la autorización del Estado y en el segundo se determina qué órgano de éste (en el caso, las Cortes Generales) es el que ha de otorgar la autorización, es decir, que la realidad es que en el referéndum, en uno y otro caso, solo interviene la Generalitat.

La cuestión tiene relevancia constitucional en un aspecto muy sensible, como es la intervención del Rey a la hora de pedir a los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral de una Comunidad Autónoma que se pronuncien sobre la que va a ser para el futuro su norma institucional básica y no es lo mismo que lo haga El Rey personalmente, o que se haga en su nombre y por lo tanto sin su intervención.

El art. 62 CE, establece que “corresponde al Rey:

...c) convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución”; el art. 92 CE, después de referirse a que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”, establece en el núm. 2 que “el referéndum será convocado por El Rey...”; el art. 151.2.5. CE, sobre elaboración de Estatutos de Autonomía, establece, por lo que aquí importa, que “...el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum...”. Pues bien, el juego combinado de estos preceptos de la Constitución conduce inexorablemente a la exigencia de que sea El Rey, en uso de una de sus atribuciones como cabeza visible del Estado y encarnación física de la Nación, el que convoque el referéndum en un caso previsto por la Constitución, sin posible delegación ni sustitución.

En consecuencia, ambos preceptos son inconstitucionales por omisión.

En conclusión: debió declararse la inconstitucionalidad por omisión de la intervención del Rey, en los arts. 222.1 d) y 223.1 i), sobre la convocatoria del referéndum de la reforma estatutaria.

De la lectura de los párrafos conclusivos que figuran al final de cada epígrafe, se evidencia que mis discrepancias con la Sentencia de la mayoría, afectan a las declaraciones de inconstitucionalidad, por que considero que debieron declararse, además, las que se especifican y que alcanzan a 27 artículos; en cuanto a interpretaciones conformes debieron de reforzarse algunas y añadirse 10. También he discrepado de algunos fundamentos jurídicos y muy singularmente de los que se refieren al Consejo de Justicia de Cataluña. En definitiva, y en el sentido expuesto, formulo mi voto particular.

En Madrid, a veintiocho de junio de dos mil diez.