

BORRADOR DE FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Recurso de inconstitucionalidad

núm. 8045/2006

PONENTE

Excma. Sra. Presidenta

PLENO

xx-junio-2010

VERSIÓN

7ª versión

2

4

6

8

II. Fundamentos Jurídicos

10 1. El recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es
12 el primero con el que se impugna *in extenso* la reforma de un Estatuto de Autonomía,
14 planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del
16 modelo constitucional de distribución territorial del poder público. La extensión y
18 detalle de los argumentos aportados por las partes para la defensa de sus respectivas
20 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.

22 La exhaustividad con la que en los Antecedentes se ha dado cuenta de las
24 posiciones de las partes nos eximirá de volver a cada paso sobre las razones esgrimidas
26 por cada una de ellas en relación con el juicio de constitucionalidad que les merezcan
28 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

2 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
4 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
6 fundamental y con las restantes normas del Ordenamiento.

8 Los recurrentes -cuyas alegaciones sobre el particular se han recogido en el
Antecedente 11- defienden una interpretación restrictiva de la llamada reserva
10 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
12 razón de conexión; b) por no excluirse que pueda satisfacerse con regulaciones básicas
y abiertas a determinaciones normativas autonómicas de inferior rango; y, c) por
14 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
16 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
18 razón del riesgo de petrificación que implicaría el rango de la ley orgánica que
formalmente les corresponde.

20

A juicio de los recurrentes, con la reforma del Estatuto se habría incurrido en
22 numerosas y notables extralimitaciones de esa reserva estatutaria, destacándose como
más reseñables las que supondrían la regulación de derechos individuales o la disciplina
24 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
26 ejercicio de funciones normativas típicamente constitucionales. Tampoco faltarían
supuestos en los que el Estatuto incorpora regulaciones constitucionalmente reservadas,
28 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
30 blindar las competencias autonómicas con menoscabo de la legislación básica o,
también, con aquellos que sustituyen, por anticipación o remisión vinculante, la libertad
32 dispositiva de las Cortes Generales. Por último, el Estatuto impugnado abundaría en
normas meramente interpretativas, desautorizadas explícitamente por este Tribunal
34 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

2 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
4 Constitución asigna a las leyes del Estado y a los Tribunales.

6 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
8 de los Estatutos a la Constitución, defiende una interpretación más amplia del contenido
materialmente accesible a los primeros, destacando las numerosas remisiones explícitas
10 que la Constitución hace 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
12 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
14 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
16 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
18 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
20 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
22 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
24 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
26 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
28 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
30 Constitución y lo que aquí ha de enjuiciarse no es una reforma constitucional, sino una
reforma estatutaria en el marco de la Constitución.

32

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña sostiene, por su parte -en las
34 alegaciones resumidas en el Antecedente 13-, que la reforma impugnada parte de una
concepción amplia de los Estatutos como “norma institucional básica”, incorporando la

2 regulación de todos los elementos estructurales que sirven a ese cometido estatutario,
cuya especificidad haría improcedente la traslación a este terreno de la doctrina
4 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
6 institucional básica, integrada en el bloque de la constitucionalidad por razón de su
naturaleza “paraconstitucional” o “subconstitucional” y siendo norma de cabecera de un
8 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
10 constitucionalmente le corresponden, lo que se traduciría en la posibilidad de incluir
previsiones sobre la relación de las instituciones autonómicas con los ciudadanos
12 plasmadas en el reconocimiento de derechos y con los poderes de otras Comunidades
Autónomas, del Estado o de la Unión Europea.

14

Por último, el Parlamento de Cataluña defiende asimismo una concepción amplia
16 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
18 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
20 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
22 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
24 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
26 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
28 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.

30

2. Antes aún de pronunciarnos sobre la naturaleza, la función y el contenido
32 constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía es necesario dar respuesta a
una primera objeción de procedibilidad denunciada por el Parlamento de Cataluña, cuya
34 representación procesal ha sostenido que el recurso sería inadmisibile por razón del
carácter preventivo que cabría advertir en muchas impugnaciones y por resultar

2 excesivamente genéricas y carentes de fundamentación las tachas de
inconstitucionalidad predicadas de algunos preceptos.

4

Siendo cierto que, como también ha recordado el Gobierno de la Generalitat, es
6 constante la doctrina que insiste en que “no será legítimo la utilización del recurso de
inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras
8 ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de
aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y,
10 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
12 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
14 suficientemente desarrollada” (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), la efectiva
conurrencia de los dos defectos de planteamiento del recurso apuntados por el
16 Parlamento catalán sólo podrá verificarse caso por caso, con ocasión del examen de
cada una de las impugnaciones de los distintos preceptos estatutarios recurridos.

18

Por lo demás, es ahora cuando ha de resolverse la cuestión procesal que hubo de
20 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
22 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
24 desaparición sobrevenida de la causa del recurso en relación con la impugnación de
determinados preceptos. Y ha de resolverse constatando que la voluntad impugnatoria
26 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
28 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
30 parlamentario, ni cabe admitir, como han pretendido el Gobierno y el Parlamento
catalanes, que dicho apoyo haya de interpretarse como un *contrarius actus* evidenciador
32 de un desinterés impugnatorio sobrevenido o tener por efecto la desaparición del objeto
de este proceso respecto de los preceptos impugnados que pudieran eventualmente
34 coincidir con los de otros Estatutos posteriores no recurridos.

2 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
4 que de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinadas
normas legales no deriva la obligación de impugnar también cuantas normas posteriores
6 guarden con aquéllas alguna identidad material, ni el propósito impugnatorio
formalizado con el recurso efectivamente interpuesto ha de confirmarse o revalidarse,
8 llegado el caso, con la impugnación de toda norma eventualmente parecida. La voluntad
impugnatoria de quienes están legitimados para promover el recurso de
10 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
12 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
14 relevantes desde 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,
16 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
18 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
20 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
22 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
24 que, por lo demás, quepa olvidar la potestad de reforma del legislador democrático, **en
cuya prudencia ha de confiarse si con nuestro Fallo pudieran resultar afectadas
26 normas no expresamente recurridas ante el Tribunal Constitucional.**

28 **3.** Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como
corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino
30 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,
32 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
34 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

2 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
4 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
6 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
8 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
10 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
12 Constitución de todas las normas que, sea cual sea su cometido desde la perspectiva
material o lógica, no se integran en el Ordenamiento bajo la veste de la Constitución
14 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
16 supremacía reservada a la Norma Fundamental del Ordenamiento jurídico.

18 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
20 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
22 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
24 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
26 determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace
depende de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera que el criterio
28 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
30 infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es
decir, por infracción de la Constitución.

32

La ley orgánica es, en definitiva, jerárquicamente inferior a la Constitución y
34 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,

2 desconociendo la reserva de ley orgánica, infringen mediatamente la distribución
competencial ordenada desde la norma jerárquicamente suprema.

4

La reserva de ley orgánica no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un
6 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
8 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
10 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
12 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
14 primeros.

16 **4.** La Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un
Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido
18 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
20 mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina
estatutaria del régimen de designación de los Senadores autonómicos (art. 69.5 CE).
22 Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia
Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido
24 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
26 habilita para reconocer banderas y enseñas propias.

28 Existe, por tanto, un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un
contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales
30 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;
32 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
34 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

2 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,
4 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
6 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
8 constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido
estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional
10 básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de
cada Comunidad Autónoma.”

12

Lo anterior es consecuencia de una serie de consideraciones de principio sobre la
14 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
16 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
18 legislativo, confiriendo a la autonomía de las Comunidades Autónomas el **insoslayable**
carácter político que le es propio (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, **por todas**). La
20 primera función constitucional de los Estatutos de Autonomía radica, por tanto, en la
diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos,
22 todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con
arreglo al criterio de competencia. Respecto de tales sistemas normativos autónomos el
24 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
26 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
28 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
30 puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la
Constitución misma. La inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad,
32 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.

34

2 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
4 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
6 (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
8 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
10 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*
12 *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
14 constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre
inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional. No pocas de
16 las competencias estatales vienen mediatemente determinadas por los Estatutos, si bien
únicamente en el *si* y en el *quantum*: en lo primero, porque algunas competencias sólo
18 serán del Estado en la medida en que no las han asumido las Comunidades Autónomas
(STC 61/1997, de 20 de marzo); en lo segundo, porque en aquellos supuestos en que el
20 Estado haya de 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
22 Comunidades Autónomas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es
accesible.

24

5. La naturaleza y la función constitucionales de los Estatutos de Autonomía
26 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
28 constitucional expresa, las materias referidas en determinados preceptos de la
Constitución. En ambos casos puede hablarse de un contenido estatutario
30 constitucionalmente explícito. Cabe, sin embargo, un contenido implícito por inherente a la
condición del Estatuto como norma institucional básica (art. 147.1 CE), con cuanto ello
32 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
34 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

2 y flexibilidad del modelo territorial, serían constitucionalmente admisibles Estatutos de
Autonomía dotados de un contenido más amplio que el que resulta del mínimo necesario
4 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
6 que constitucionalmente tienen igual cabida una concepción restringida del contenido
material de los Estatutos (limitada al mínimo explícito) y un entendimiento más amplio,
8 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,
10 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
12 conjunto.

14 **6.** En todo caso, a una concepción maximalista no puede dejar de oponerse, en
primer término, un límite de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del
16 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
18 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
20 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,
22 siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por
afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades
24 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
26 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,
28 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
30 demás, en la misma STC 247/2007, quedó dicho que “los Estatutos de Autonomía
también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos
32 centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que
atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden” (FJ 6),
34 lo que, con las cautelas propias de toda consideración en abstracto, excluye la
concreción en los aspectos de detalle.

2
4 En segundo lugar, a la expansividad material de los Estatutos se oponen
6 determinados límites cualitativos. Precisamente aquellos que definen toda la diferencia de
8 concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son
10 cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los
12 poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las
14 categorías y conceptos constitucionales, **entre ellos la definición de la competencia de la
16 competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución,**
18 inacesibles **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.

18
20 **7.** Las concretas impugnaciones de los recurrentes comienzan con las de los
siguientes párrafos del Preámbulo del Estatuto:

22 — “El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en
24 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”.

26 — “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la
28 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”.

30
32 — La referencia última al “ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al
autogobierno”.

34 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
36 Abogado del Estado (Antecedente 16), del Gobierno de la Generalitat (Antecedente 17)
y del Parlamento de Cataluña (Antecedente 18).

2 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
4 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
6 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
8 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
10 2, los preámbulos “no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad
(SSTC 36/1981, fundamento jurídico 7º; 150/1990, fundamento jurídico 2º; 212/1996,
12 fundamento jurídico 15º; y 173/1998, fundamento jurídico 4º)”. Ahora bien, carencia de
valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la
14 imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no
supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra
16 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
18 declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado,
bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al
20 fallo.

22 **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
24 jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de
Derecho, pretenden un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de
26 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
28 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**
30 **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
32 **singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad**
legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada.

34

2 Se trata, sin embargo, de una interpretación que, en cuanto tal, no puede
pretender para sí la función de integrar en la norma interpretada un valor
4 normativo autónomo, distinto del que sólo puede resultar de la voluntad legislativa
en sentido propio. Quiere decirse que, en los límites definatorios de las técnicas de
6 la interpretación jurídica, la interpretación ofrecida por el legislador en un
preámbulo queda siempre ceñida a los contornos del contenido propiamente
8 normativo del tenor de los preceptos de la ley misma, de manera que, pudiendo
contribuir a la precisión del sentido y alcance de la obligación prescrita en la
10 norma, nunca puede conferir a ésta un contenido normativo autónomo.

12 La voluntad prescriptiva del legislador se contiene, por tanto, exclusivamente
en la literalidad de sus preceptos, correspondiendo al intérprete de la ley la función
14 de precisar el sentido cabal y propio, no ya de la voluntad del legislador, sino de la
norma en que dicha voluntad se ha formalizado. En lo que aquí importa, el
16 intérprete supremo de la legalidad es en nuestro Ordenamiento este Tribunal
Constitucional, a quien, por más que pueda serle de utilidad la interpretación
18 sugerida por el legislador en el preámbulo de sus leyes, sólo le vincula la voluntad
de la norma en tanto que voluntad cualitativamente distinta de la voluntad del
20 legislador.

22 Al destinatario de los mandatos establecidos en las normas legales ha de
importar, ante todo, nuestro juicio sobre la validez de las mismas incluido en el
24 fallo de nuestros pronunciamientos jurisdiccionales. Al intérprete de la ley
importa, particularmente, la interpretación que de ella hayamos hecho en la
26 fundamentación jurídica de nuestra decisión, siendo ahí donde se resuelve la
cuestión del valor que en Derecho ha de merecer la interpretación propuesta por el
28 legislador en su preámbulo.

30 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
32 privativo y excluyente **y con verdadero alcance normativo**, sólo puede predicarse de
la autoridad interpretativa de este Tribunal, es decir, a nuestra condición de intérprete
34 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

2 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
4 enjuiciada, es obvio que sólo ahí ha de buscarse el juicio que nos merezca la
interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos.

6

En lo que aquí importa, los párrafos del Preámbulo del Estatuto de Cataluña
8 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 juicio de
10 aquéllos, un fundamento y un alcance incompatibles con su condición de norma
subordinada a la Constitución. Tales conceptos y categorías son los “derechos
12 históricos”, la “nación” y la “ciudadanía”, todos ellos formalizados, efectivamente, en
diversos preceptos del Estatuto que **en conexión con aquéllos** también han sido objeto
14 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
16 eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del Preámbulo y cuando, en
consecuencia, de concluir que dicha interpretación es **disconforme con la**
18 **Constitución, resulte ya, de manera indubitada, que la única interpretación**
relevante es la que se desprende de la autoridad de nuestro pronunciamiento sobre
20 **la validez de los preceptos impugnados.**

22 **8.** En tanto que proyección normativa de las afirmaciones del Preámbulo
controvertidas por los recurrentes, comenzaremos el enjuiciamiento de los preceptos del
24 Título Preliminar impugnados con el examen de los arts. 2.4, 5, 7 y 8 EAC,
ocupándonos después de los restantes artículos comprendidos en el Título Preliminar y
26 también recurridos, esto es, de los arts. 3.1, 6 (apartados 1, 2, 3 y 5) y 11 EAC.

28 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
30 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
32 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
34 históricos invocados por el Estatuto, sino sólo y exclusivamente la Constitución misma,
cuyo fundamento es la Nación española, indivisible y única.

2

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.

28

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

2 Constitución proclama para sí, esto es, “la indisoluble unidad de la Nación española”
(art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía
4 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
6 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
8 “reconoce y garantiza” a las “nacionalidades y regiones” que integran la Nación
española. Derecho constitucional, por tanto, y, en virtud de esa cualidad, inalienable,
10 esto es, indisponible para los poderes constituidos, y sólo al alcance del poder de
revisión constitucional.

12

**En consecuencia, ha de ser desestimado en este extremo el recurso de
14 inconstitucionalidad.**

16 **9.** Sentado lo anterior, no puede haber equívoco en el art. 2.4 EAC al proclamar
que “[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”, pues es obvio que,
18 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
20 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
22 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
24 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,
26 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
28 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
30 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
32 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
34 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

2 Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder
público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los
4 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
6 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
8 soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan
de ella su validez.

10 **En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 2.4 EAC.**

12 **10.** De acuerdo con el art. 5 EAC “[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta
también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y
14 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”,
16 lo que, a juicio de los recurrentes, supone recabar para el Estatuto de Autonomía una
18 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
20 su disposición adicional primera.

22 **El art. 5 EAC sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el
Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera
24 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
26 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
28 derechos históricos como las instituciones seculares y la tradición jurídica de
Cataluña invocados por el precepto son únicamente aquellos “de los que deriva el
30 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
32 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
34 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**

2 **derechos y tradiciones de Derecho privado o, en el ámbito del Derecho público, al**
3 **derecho que la disposición transitoria segunda de la Constitución ha querido**
4 **atribuir a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de**
5 **autonomía en orden a facilitarles su constitución como Comunidades Autónomas a**
6 **través de un procedimiento específico. Con ese limitado alcance, por completo**
7 **diferente al que la Constitución ha reconocido a los derechos de los territorios**
8 **forales de la disposición adicional primera, el art. 5 EAC anticipa el elenco de**
9 **competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuye a la Comunidad**
10 **Autónoma en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación y hace**
11 **explícitas las razones que justifican el concreto sistema institucional en el que se**
12 **organiza la Generalitat de Cataluña.**

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

24
25 **En definitiva, el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en**
26 **el sentido de que su inciso “en los derechos históricos del pueblo catalán” no remite**
27 **al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es**
28 **fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la**
29 **Constitución misma. En los mismos términos ha de entenderse la afirmación del**
30 **Preámbulo de que “[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta en la**
31 **Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de**
32 **aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de**
33 **la Generalitat”.**

34

2 **11.** El art. 7 EAC atribuye “la condición política de catalanes o ciudadanos de
Cataluña [a] los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña”.
4 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
6 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
8 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
10 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
12 soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya
voluntad se ha formalizado en la Constitución Española.

14
Por el contrario, el art. 7 EAC se limita a determinar el ámbito subjetivo de
16 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
18 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
20 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
22 circunstancias jurídicas que permiten cualificarlos como destinatarios primeros de los
derechos y deberes instaurados con el Estatuto de Autonomía, los ciudadanos de
24 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
26 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
28 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
30 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
32 indisponible, determine el legislador constituido” (STC 12/2008, *loc. cit.*), se trate,
según los casos, del legislador estatal o del autonómico.

34

2 Por lo expuesto, **ha de ser desestimada la impugnación del art. 7 EAC, así**
3 **como la de** las referencias a los ciudadanos de Cataluña contenidas en los arts. 6.2 y
4 11.2 EAC.

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

14
15 Es preciso convenir con el Abogado del Estado y con el Parlamento y la
16 Generalitat de Cataluña en que el término “nación” es extraordinariamente proteico en
17 razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una
18 categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de
19 un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una
20 realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que
21 aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y
22 en ese específico sentido **la Constitución** no conoce otra que la Nación española, con
23 cuya mención arranca su Preámbulo que dice fundamentarse en su indisoluble unidad
24 (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente a la soberanía que, ejercida por el
25 pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como
26 voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española.

28 En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio
29 que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la
30 infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de
31 la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y
32 cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un
33 determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una
34 determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio
desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada

2 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
4 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
6 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
8 polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico que para el poder público es
el único al que constitucionalmente ha de atenderse, referir el término “nación” a otro
10 sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía.

12 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
14 determinada declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana unas
consecuencias jurídico constitucionales contradictorias con el sentido terminante del art.
16 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
18 “nacionales” de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de
símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del
20 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
22 una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los
símbolos de la Nación española.

24

En atención a lo expuesto ha de quedar, pues, desprovista de alcance jurídico
26 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
28 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
30 plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea
perfectamente legítima.

32

Por todo ello, los términos “nación” y “realidad nacional” referidos a Cataluña,
34 utilizados en el Preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa y el término
“nacionales” del art. 8 EAC **no es disconforme con la Constitución en el sentido** antes

2 expuesto referido a Cataluña, **definida como nacionalidad dentro de aquélla (art. 2**
3 **CE) y a los símbolos que le son propios.**

4

5 Así interpretado, el término “nacionales” del art. 8.1 EAC no es contrario a la
6 Constitución.

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

20

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

30

31 El art. 3.1 EAC se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el
32 Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente inobjetables.
33 Como principio general se proclama el de que “la Generalitat es Estado”, afirmación
34 indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como
35 Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las

2 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
4 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
6 su conjunto. No en vano el art. 152.1 CE atribuye al Presidente de Comunidades
Autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio,
8 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
10 comprenden las instituciones centrales del Estado, con exclusión de sus instituciones
periféricas o autonómicas.

12

La ambigüedad del término “Estado” que acaba de recordarse está, sin duda, en la
14 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
16 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 de cuya
18 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
20 Estado español: la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado.

22 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
24 Orgánica, no es una sede normativa impertinente para la proclamación de los principios
que han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones
26 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
28 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,
30 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
32 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,
34 del principio de bilateralidad, pues con ello sólo se significa que, siendo una y otro
“Estado español”, **lo son con igual título y**, en consecuencia, su posición respectiva

2 vendrá impuesta en cada caso por lo que resulte del sistema constitucional de
distribución de competencias. Obviamente, la traslación del principio de bilateralidad a
4 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**.

6 **En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 3.1 EAC.**

8 **14.** En los Antecedentes 23, 24, 25 y 26 se han recogido las posiciones de las
partes en relación con el art. 6 EAC, cuyos apartados 1, 2, 3 y 5 han sido también
10 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
12 impugnatoria expresa respecto de los apartados 3 y 5 del art. 6 EAC ha de excusar
cualquier pronunciamiento de nuestra parte. El objeto de enjuiciamiento queda así
14 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
16 conocimiento del catalán establecido en el art. 6.2 EAC.

18 a) Hemos de centrarnos aquí en las señaladas cuestiones de principio y remitir al
20 enjuiciamiento de otros preceptos el concreto régimen lingüístico establecido por el
Estatuto, específicamente al examen de los arts. 33 a 36, 50.4 y 5, 102 y 147.1 a) EAC.
22 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
24 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
26 Autónoma (art. 3.2 CE), compartida con el castellano como lengua oficial del Estado
(art. 3.1 CE). Como dijimos en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, “[a]unque la
28 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,
30 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
32 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
34 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

2 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
4 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas
Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es
6 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
8 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,
10 independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los
distintos poderes públicos.”

12

La definición del catalán como "la lengua propia de Cataluña" no puede suponer
14 un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en
perjuicio del castellano. Si con la expresión “lengua propia” quiere significarse, como
16 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
18 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
20 poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo
una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística,
22 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]
24 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
26 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
28 poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos
lenguas oficiales.

30

Ahora bien, ha de repararse en que la declaración de la oficialidad del catalán se
32 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
34 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

2 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
4 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
6 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
8 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
10 castellano susceptible de ser proclamada oficial por un Estatuto de Autonomía es la
lengua de la “respectiva” Comunidad Autónoma, esto es, la lengua característica,
12 histórica, privativa, por contraste con la común a todas las Comunidades Autónomas, y,
en este sentido, propia.

14

**El carácter propio de una lengua española distinta del castellano es, por
16 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
18 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,
20 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
22 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
24 comunidad Autónoma de Cataluña, justifica la declaración de esa lengua como
oficial en Cataluña, con los efectos y consecuencias jurídicos que, desde la
26 Constitución y en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su
concurrencia con el castellano.**

28

**El art. 6.1 EAC, además de “la lengua de uso normal”, declara que el catalán
30 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.
32 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
34 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**

2 **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
4 **privilegiado. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede**
justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en
6 **detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por**
las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña,
8 **sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador adopte, en su caso,**
las necesarias y adecuadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de
10 **existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales**
respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que
12 **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
14 **declarado inconstitucional y nulo.**

16 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
18 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
20 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
22 jurídico 1º), 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
24 “ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10º, hemos dicho
tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos
26 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
28 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,
30 FJ 10). El catalán ha de ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje, pero no la
única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que
32 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,
34 remitimos al enjuiciamiento de ese precepto la exposición de las razones que abonen
nuestro pronunciamiento sobre la constitucionalidad del modelo lingüístico de la

2 enseñanza establecido en el Estatuto. Pero ahora hemos de dejar sentado que, como
principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje.

4

b) La cuestión relativa a la constitucionalidad de la imposición estatutaria del
6 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
8 cooficialidad [...]. El art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de
conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta
10 concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un
idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en
12 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
14 respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese
deber” (STC 84/1986, de 24 de junio, FJ 2). Lo que aquí importa es, sin embargo, si la
16 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
18 un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es ésa una opción abierta al legislador
estatutario y por la que puede legítimamente optarse.

20

Desde luego, y según admitimos en la citada STC 82/1986, el hecho de que la
22 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
24 es, sin embargo, que también puedan exigir el deber de conocerlas. El deber
constitucional de conocimiento del castellano, antes que un deber “individualizado y
26 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
28 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
30 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
32 lenguas cooficiales distintas del castellano no existe para los poderes públicos una
facultad equivalente, pues los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas
34 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

2 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
4 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
6 en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los
ciudadanos catalanes.

8

**El art. 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un
10 deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende
del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el
12 precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la
Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes
14 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
16 “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
18 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
20 en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata,
aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino
22 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
24 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la
Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al
26 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
28 Constitución habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de
dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente,
30 sin embargo, que, concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe
predicar del castellano, esto es, no como un deber jurídicamente exigible con
32 carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio
que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la
34 Constitución.**

2 **Así interpretado, el art. 6.2 EAC no es contrario a la Constitución.**

4 **15.** El último del los preceptos del Título Preliminar objeto de impugnación es el
art. 11 EAC, sobre cuya constitucionalidad se han manifestado las partes con los
6 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
8 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
10 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
12 formal de una circunstancia que el precepto recurrido invoca como fundamento para el
establecimiento de un régimen jurídico institucional propio de Arán. Régimen jurídico
14 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
16 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
18 régimen de Arán se encuentra al margen de la Constitución, lo que, como ya hemos
dicho, no es el caso.

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

22 **16.** El Título I del Estatuto catalán relaciona una serie de *Derechos, deberes y*
24 *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
26 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
28 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
30 este proceso han opuesto los argumentos referidos en los Antecedentes 12, 13 y 14.

32 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
34 Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esa función
limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores,

2 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
4 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
6 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
8 expresión de la voluntad constituyente.

10 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
12 desprende, inequívocamente, del propio Estatuto recurrido, cuyo art. 37.1 EAC, también
impugnado y sobre el que más adelante habremos de pronunciarnos en particular,
14 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
16 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
18 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
20 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
22 el término “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas
de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos
24 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
26 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
28 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
30 precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios
públicos al servicio de un fin determinado.

32

En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten
34 proclamaciones de derechos subjetivos *stricto sensu*, el segundo tipo de derechos, es decir,
mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados

2 **como "principios rectores", ya estén enunciados literalmente como derechos que el**
3 **legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos**
4 **autonómicos respetar . Lo** decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional
5 será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al
6 poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de las
7 competencias autonómicas. **Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos**
8 **subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FF JJ 13 a 15),**
9 **operan técnicamente como** pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el
10 ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de
11 diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por
12 los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al
13 Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] en tanto que implícita en la
14 pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución,
15 operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que se actúan potestades legislativas
16 y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la
17 misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos
18 privativos.

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

30 Lo primero supone que el Estatuto de Autonomía, como norma primera de un
31 sistema normativo autónomo, tiene su ámbito más propio en el terreno de la
32 generalidad, la abstracción y los principios, lo que no se compadece con la disciplina de
33 desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial
34 (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

2 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
4 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
6 pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que
afectaría al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos
8 fundamentales.

10 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
12 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
14 tales derechos, **aunque puede contemplar consecuencias obligadas o implícitas del
contenido del derecho**. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto
16 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
18 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
20 por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de
normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia.

22

18. El Capítulo I del Título I del Estatuto comprende, bajo la rúbrica “Derechos y
24 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
26 los Antecedentes 29, 30, 31 y 32 de esta Sentencia.

28 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.
30 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
32 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,
34 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”.

2 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
4 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
6 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
8 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
10 principios enunciados en el Estatuto, su proclamación no puede implicar alteración
alguna del ámbito de las competencias autonómicas definido a partir del régimen
12 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
14 la Generalitat de Cataluña de conformidad con las previsiones constitucionales.

16 El art. 15 EAC dispone en su primer apartado que “[l]os ciudadanos de Cataluña
son titulares de los derechos y deberes reconocidos por las normas a que se refiere el
18 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
20 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
22 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
24 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
26 personas, en los términos que establezcan las leyes”.

28 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
30 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
32 inconstitucionalidad del precepto estatutario sin desarrollar las razones que pudieran
abonar ese juicio. Con todo, es evidente que una proclamación tan genérica y abstracta
34 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

2 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
4 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
6 legítimo de una competencia que no corresponde a la Comunidad Autónoma; tampoco
del supuesto en el que se reiteran preceptos constitucionales referidos a derechos
8 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
10 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
12 de convivencia ordenado desde la Constitución.

14 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
16 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
18 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.
20 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
22 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
24 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
26 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,
28 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
30 realidad de lo anterior, sólo podemos concluir que no incurren en la inconstitucionalidad
denunciada.

32

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

34

19. El art. 20 EAC reconoce el “derecho a recibir un adecuado tratamiento del

2 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
4 dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos
que puedan recibir”; instrucciones que, de acuerdo con el precepto, “deben ser
6 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
8 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
10 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
12 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
14 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
16 con ello el derecho a la muerte asistida o a la eutanasia.

18 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
20 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
22 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
24 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,
26 entre otras).

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

30 **20.** El art. 21.1 EAC proclama el derecho de todos a “una educación de calidad y a
acceder a la misma en condiciones de igualdad”, disponiendo que la Generalitat “debe
32 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
34 formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de
titularidad pública, en las que la enseñanza es laica”.

2

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”.

20

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

22

21. Del Capítulo III del Título I del Estatuto, relativos 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.

34

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

2 expuestas en los fundamentos jurídicos 9 y 11 para desestimar la impugnación de los
arts. 2.4 y 7 EAC.

4

Los apartados 2, 3 y 4 del propio art. 33 EAC son objeto de impugnación en
6 cuanto imponen una determinada regulación lingüística en relación con órganos y
materias afectos al ámbito de la competencia del legislador estatal. Tanto el Abogado
8 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
10 catalán, cometido que en los apartados impugnados se verifica, a su juicio, de
conformidad con la jurisprudencia constitucional y, además, en términos que remiten al
12 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.

14

Hemos dicho ya en el fundamento jurídico 14, al enjuiciar la constitucionalidad
16 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
18 (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
20 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
22 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
24 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
26 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
28 instituciones estatales en sentido estricto”.

30 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
32 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
34 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

2 constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de
lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales,
4 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
6 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10).

8 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
10 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
12 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
14 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
16 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
18 lenguas. Así las cosas, **ha de ser desestimada la impugnación del art. 33.2 EAC.**

20 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
22 asegurar la efectividad de ese derecho en ámbitos competenciales privativos del Estado.
Así, en el apartado 3 se prescribe que Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios,
24 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
26 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
28 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
30 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
32 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
34 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

2 lingüística (**art. 33.1 EAC**), **derivado del derecho de las personas a no sufrir**
3 **discriminación por razones lingüísticas (art. 32 EAC)**, que, para su ejercicio ante las
4 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
6 y Magistrados, del legislador orgánico del Poder Judicial.

8 Lo anterior supone que también **haya de ser desestimada la impugnación del**
apartado 1 del art. 102 EAC, que se limita a especificar respecto de Magistrados, Jueces
10 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
12 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
14 a la dimensión lingüística del juicio de constitucionalidad que ahora verificamos, debe
rechazarse, por las mismas razones acabadas de formular, **la impugnación del art.**
16 **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
18 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
20 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
22 Fiscalía en Cataluña. Será con ocasión, en su caso, del desarrollo normativo de ambas
previsiones estatutarias **por parte del poder político competente, estatal o**
24 **autonómico**, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el pertinente
juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a
26 concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales por los referidos
servidores públicos que, **como consecuencia genérica de la cooficialidad**, los
28 preceptos ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción
lingüística que asiste a los ciudadanos. En fin, no procede en este punto el
30 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
32 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
34 remitimos también el análisis del apartado 3 del art. 102 EAC, en el que, además de a la
acreditación del conocimiento del catalán, se hace referencia a la del conocimiento del

2 Derecho propio de Cataluña, es decir, se concreta la declaración de principio contenida
en los preceptos de los que ahora nos ocupamos y que, por ésa su naturaleza declarativa
4 de una consecuencia constitucionalmente inherente a la cooficialidad, no pueden
merecer el reproche del que son objeto por los demandantes.

6

El apartado 5 del art. 33 EAC, por su lado, sería contrario a la Constitución si el
8 Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de
medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados
10 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
12 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,
14 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
16 las lenguas autonómicas en cualesquiera puntos del territorio nacional; esto es, una
vinculación por principio reservada a la única lengua española común.

18

Tratándose de órganos constitucionales o jurisdiccionales de naturaleza y
20 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
22 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
24 puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática.

26 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
28 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
30 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
32 hacerse efectivo, sino, antes aún, definirlo cumplidamente en su contenido y en su
alcance. **Y ello siempre desde el principio de la entera libertad del legislador estatal**
34 **competente.**

2 **Así interpretado, el art. 33.5 no es inconstitucional.**

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

8 El art. 34 EAC extiende al ámbito de las relaciones *interprivatos* el derecho de
opción lingüística que asiste a los ciudadanos frente al poder público. Toda vez que ese
10 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
12 tratamiento del castellano y del catalán. **Los recurrentes centran su pretensión de
inconstitucionalidad en el segundo inciso del precepto en cuanto impone el deber
14 de disponibilidad lingüística en las relaciones entre particulares. Sin perjuicio de la
generalidad e insuficiente fundamentación del recurso en este extremo, no puede
16 dejar de señalarse que el deber de disponibilidad lingüística por parte de las
empresas es necesaria consecuencia del derecho de opción lingüística y, en
18 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
20 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
22 términos en los que se lleva a cabo el precepto recurrido, no atenta por sí mismo
contra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, contra la libertad
24 de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías que están,
todas ellas, sometidas a límites (respectivamente, SSTC 120/1990, de 27 de junio,
26 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
28 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,
30 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
32 competencia, se establezcan los términos de ese deber de disponibilidad lingüística
cuando quepa esperar de nosotros un pronunciamiento jurisdiccional sobre la
34 adecuación constitucional de esos concretos términos en los que se articule dicho
deber.**

2

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 34 EAC.

4

6 **23.** A diferencia del art. 34 EAC, el art. 50.4, en coherencia con su naturaleza de
8 “principio rector”, impone a los poderes públicos un deber de promoción del catalán en
10 el etiquetado y embalado de los productos distribuidos en Cataluña, así como en las
12 instrucciones de uso de los mismos. Deber de promoción que en absoluto excluye la
14 utilización del castellano -pues se especifica que lo pretendido es que los datos que
16 figuren en los productos “consten también en catalán”- y que se enmarca en un precepto
18 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.

20 Por su parte, el apartado 5 del art. 50 EAC prescribe a las Administraciones
22 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
24 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”.

26

28 Hay que precisar que al referirse el precepto a las instituciones y las empresas
30 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
32 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
34 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

2 no se producen las vulneraciones que aducen los recurrentes de los arts. 10.1, 38 y 139.2
CE.

4

En relación con todo ello hemos de recordar que al pronunciarnos en el
6 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
8 preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, contradice
una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística,
10 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
12 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
14 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
16 en Cataluña, no puede tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

18 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
20 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
22 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
24 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
26 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 **esa lengua** con
28 normalidad en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus
comunicaciones con los particulares siempre que arbitre los mecanismos pertinentes
30 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
32 carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones
con la Administración pública.

34

Así interpretado, el art. 50.5 EAC es conforme con la Constitución.

2

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

8

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 1º), 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.

30

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

2 Comunidad Autónoma se derivan consecuencias en lo que respecta a su enseñanza,
como hemos reiterado en anteriores decisiones (SSTC 87/1983, fundamento jurídico 5º;
4 88/1983, fundamento jurídico 4º y 123/1988, fundamento jurídico 6º)”. En el otro
extremo, y habiendo admitido la legitimidad constitucional de los propósitos de las
6 legislaciones autonómicas de normalización lingüística, hemos advertido del “riesgo de
que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso
8 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
10 337/1994, 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,
12 “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.
14 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).

16

Por lo demás, “también desde la perspectiva del art. 27 C.E. ha de llegarse a la
18 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
20 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
22 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
24 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
26 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
28 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
30 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
32 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
34 enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación” (STC
337/1994, FJ 9).

2

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

16

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).

2 **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
4 en punto a una circunstancia que resulta imperativamente del modelo constitucional de
bilingüismo obedezca a un propósito deliberado de exclusión, **puesto que el precepto**
6 **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
8 **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**
10 **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.
12 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
14 expresivo de una inadmisibile voluntad legislativa de excepción, de suerte que la
interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la **existencia** de ese
16 derecho a la enseñanza en castellano. **Lo mismo ha de decirse del primer enunciado**
del apartado 2 del art. 35 EAC.

18 Así interpretado el art. 35. 1 y 2 es conforme a la Constitución.

20 **25.** A la impugnación del apartado 1 del art. 36 EAC, referido al aranés, será
22 suficiente con responder mediante la remisión a los argumentos expuestos en los
fundamentos jurídicos precedentes en relación con el catalán, con el resultado de
24 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
26 término “ciudadanos”, cuya inconstitucionalidad hemos descartado en los fundamentos
jurídicos 9 y 11 al enjuiciar los arts. 2.4 y 7.

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

30 **26.** Del Capítulo IV (Garantías de los derechos estatutarios) se impugnan los arts.
32 37 y 38 EAC que lo integran (antecedentes 29, 30, 31 y 32).

34 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

2 apartado 1, segundo párrafo, del art. 37 EAC que prevé que los derechos reconocidos en
los arts. 32 y 33 EAC vinculan “también a la Administración General del Estado en
4 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
6 en ningún caso reproche alguno de inconstitucionalidad, pues, según se ha dicho ya al
examinar la impugnación del art. 15 (FJ 18), el art. 37.4 EAC hace expresa salvedad de
8 los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y
convenios internacionales suscritos por España, **para los** que no puede **resultar**
10 **perjuicio alguno** por causa de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto.
Derechos y principios que tampoco han de suponer “una alteración del régimen de
12 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
14 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
16 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
18 atendidas las expresas salvedades del propio art. 37.4 EAC no pueden merecer reproche
de inconstitucionalidad.

20

El reproche de inconstitucionalidad imputado al art. 37.1 EAC en cuanto extiende
22 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
24 fundamentos que hemos dedicado al juicio de constitucionalidad del art. 33 EAC. En
efecto, hemos dejado dicho en el FJ 21 que “la cooficialidad de la lengua catalana en la
26 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
28 constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de
lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales,
30 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
32 253/2005, 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
34 del catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cifradas en el derecho

2 de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin
privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas”.

4

En realidad, por tanto, el art. 37.1 EAC no hace otra cosa que explicitar una
6 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.
8 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
10 EAC es conforme con la Constitución en la medida y con el alcance en que también lo
es el contenido de los diferentes apartados del art. 33 EAC ya examinados, con las
12 **precisiones** interpretativas que en el FJ 21 hemos **efectuado** respecto de su apartado 5.

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

18

El art. 38.1 EAC atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la tutela tanto de
20 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
22 EAC relaciona las funciones de dicho Consejo, entre las que se cuentan, por lo que
ahora importa, el dictamen sobre “[l]a adecuación al presente Estatuto y a la
24 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.
26 76.2 b)], así como de “los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno”
[art. 76.2 c)].

28

No es de advertir defecto alguno de inconstitucionalidad en la previsión que aquí
30 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
32 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
34 tutela dispensada por aquel Consejo o el alcance en Derecho de sus pronunciamientos,

2 cuestiones que, decididas en el art. 76 EAC, habremos de examinar al resolver su
impugnación.

4

El art. 38.2 EAC dispone que “los actos que vulneren los derechos reconocidos
6 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
8 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
10 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
12 al Estado por el art. 149.1.6ª CE de la competencia exclusiva en materia de legislación
procesal, pues, según es doctrina constitucional consolidada, el hecho de que tal
14 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
16 Autónomas” -siendo posible, por tanto, que éstas puedan ser titulares de competencias
específicas en ese ámbito material- “no les permite, sin más, introducir en su
18 ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones
de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el
20 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
22 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
24 precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que
inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las
26 reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de
las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma” (STC
28 47/2004, de 25 de noviembre, FJ 4, y las allí citadas).

30 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
32 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
34 pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que la disciplina del
modus de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado. Ello no

2 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
4 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
6 “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
8 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
10 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
12 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
14 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
16 resulten de “los procedimientos establecidos en las leyes”, que **obviamente** sólo pueden
ser las del Estado.

18

En conclusión, ha de desestimarse la impugnación el art. 38.2 EAC.

20

28. Del Capítulo V de este Título I se impugnan los arts. 41.5, 50.4 y 5 y 52 EAC,
22 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
24 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
26 y también en el “presente Estatuto”, precisando a continuación que los principios
rectores estatutarios “informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación
28 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
30 determinen las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan”.

32

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

2 El art. 41.5 EAC consta de diversos apartados en los que, bajo la denominación
3 *Perspectiva de género*, se recogen distintos mandatos dirigidos a los poderes públicos
4 de la Comunidad Autónoma tendentes a conseguir la igualdad real y efectiva entre
5 mujeres y hombres en los diferentes ámbitos social, económico y cultural, entre otros,
6 así como a garantizar que las políticas públicas hagan frente de modo integral a la
7 violencia sexista. En su apartado 5, único que ha sido impugnado, se dispone que “[l]os
8 poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la
9 ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los
10 casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en
11 particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual”.

12
13 Los recurrentes, en una escueta argumentación, fundamentan la impugnación del
14 art. 41.5 EAC en que excede de la reserva estatutaria *ex* art. 147.2 CE e infringe la
15 reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, a la vez que incide, además, en el derecho a la
16 vida (art. 15 CE), dejando sus límites y la protección de la vida concebida en su máxima
17 indeterminación. Es evidente que el precepto contiene un mandato dirigido a los
18 poderes públicos de la Comunidad Autónoma, únicos, por tanto, que resultan
19 vinculados por el principio rector en aquél recogido. Tal vinculación, por otra parte, se
20 produce, como se indica expresamente, en el ámbito de las competencias asumidas por
21 la Comunidad Autónoma e igualmente en los supuestos previstos en la ley, lo que
22 determina que la actividad de los poderes públicos en la prosecución del mandato
23 establecido habrá de atenerse, en cada caso, a lo dispuesto por el legislador competente,
24 lo que incluye también, eventualmente, las leyes del Estado.

25
26 No cabe apreciar, por tanto, el exceso que se denuncia de la reserva estatutaria *ex*
27 art. 147.2 CE, ni, tratándose de un principio rector, lesión de la reserva de ley orgánica
28 en materia de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Tampoco puede
29 observarse ninguna contradicción con el art. 15 CE, ni puede inferirse del enunciado en
30 sí del art. 41.5 EAC dada su generalidad y abstracción, una indeterminación de la
31 protección, en los términos constitucionalmente debidos, de la vida concebida, como
32 sostienen los recurrentes. Ello sin perjuicio, como es obvio, de la posibilidad de
33 impugnar, en su caso, la eventual adopción de políticas públicas que se pudieran
34 entender contrarias al referido derecho fundamental. Pero de la redacción del precepto
en cuestión ni se derivan necesariamente estas políticas, ni, más genéricamente,

2 proclamación alguna contraria al art. 15 CE como revela el contraste de los enunciados
de uno y otro artículo.

4

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

6

29. El art. 52 EAC, que tiene por rúbrica *Medios de comunicación social*,
8 establece en su primer apartado que “[c]orresponde a los poderes públicos promover las
condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de
10 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
12 de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral”. El
apartado segundo, por su lado, establece que “[l]os poderes públicos deben promover
14 las condiciones para garantizar el acceso sin discriminaciones a los servicios
audiovisuales en el ámbito de Cataluña”.

16

Los Diputados recurrentes reiteran respecto al art. 52 EAC el reproche que
18 hicieran al antes examinado art. 41.5 EAC, en lo referente a la trasgresión de la reserva
estatutaria *ex art.* 147.2 CE y de la reserva de ley orgánica *ex art.* 81.1 CE, a lo que
20 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
22 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
24 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
26 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
28 competencia autonómica estatutariamente asumida, las precedentes consideraciones son
suficientes para desestimar el denunciado exceso de la reserva estatutaria *ex art.* 147.2
30 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
32 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
34 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

2 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
4 derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en los arts. 18 y 20 CE.

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

8 **30.** Los recurrentes cuestionan la constitucionalidad de diversos preceptos del
Título II del Estatuto, rubricado *De las Instituciones*. Las impugnaciones se refieren a
10 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, art. 82)
12 (antecedentes 33 a 37 EAC), 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).

14

El art. 71.1 EAC atribuye a la Administración de la Generalitat “la condición de
16 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”.
18 Por su parte, la disposición adicional sexta EAC, que se impugna en conexión con aquel
precepto, establece que “[l]a Generalitat será Administración ordinaria del Estado en
20 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
22 de sus órganos territoriales en Cataluña”. Los recurrentes consideran que tal atribución
implica el desplazamiento de la Administración General del Estado en Cataluña,
24 impidiendo el ejercicio de las competencias estatales que deban desplegarse en dicha
Comunidad Autónoma.

26

La “condición de Administración ordinaria” de la Administración de la Generalitat
28 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
30 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
32 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**
34 **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

2 excepcional o marginal. **La condición impugnada es trasunto, como se recoge en el**
4 **el Estatuto y las leyes. Y** en lo que ahora interesa ha de resaltarse que el propio art.
71.1 EAC dispone que “[l]a Administración de la Generalitat es la organización que
6 ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por este Estatuto a la Generalitat”. De **este**
modo su calificación como “Administración ordinaria” estatutariamente no se puede
8 traducir en la asunción por la Administración de la Generalitat de las competencias
ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado en el territorio de la
10 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
12 alguno sobre lo que, en su caso, pudiera disponer el legislador en un futuro.

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

16 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
18 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
20 de sus órganos territoriales en Cataluña. Se trata de una previsión de futuro, cuya
concreción, de producirse, corresponde determinar al Estado sin condicionamiento
22 alguno por parte de la Comunidad Autónoma a través de los instrumentos
correspondientes y con sujeción, obviamente, a los límites que resulten de la
24 Constitución.

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

28

30 **31.** El art. 71.6 EAC 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
32 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,
34 la actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de Derecho privado,

2 así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la
prestación de los servicios públicos.

4

No cabe advertir en el precepto que ahora nos ocupa, **frente a lo que sostienen los**
6 **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
8 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
10 entiende supeditada a la competencia básica estatal del art. 149.1.18^a CE. **Pues bien, ni**
siquiera esa interpretación conforme resulta necesaria para desestimar la impugnación
12 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
14 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
16 organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas al amparo de la
competencia reservada en el art. 149.1.18^a CE, cuya menor extensión o alcance ha
18 declarado una reiterada doctrina constitucional cuando se trata de aspectos internos de
las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas (por todas, STC
20 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
22 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
24 competencia que le reserva el art. 149.1.18^a CE, que condiciona, evidentemente, la
regulación autonómica de la materia a la que se refiere el art. 71.6 EAC.

26

Ha de desestimarse, por lo tanto, en este extremo el recurso de
28 inconstitucionalidad.

30 **32.** Del art. 76 EAC, referido al Consejo de Garantías Estatutarias, se impugnan
los apartados 1, 2 y 4 por entender que las funciones que se le atribuyen quebrantan la
32 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
34 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

2 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
4 garantías establecido en el art. 38 EAC, también recurrido. Las restantes partes
procesales sostienen, por el contrario, que las funciones del Consejo de Garantías
6 Estatutarias no tienen carácter jurisdiccional, sino consultivo, y se insertan en el
procedimiento legislativo, lo que excluye todo posible conflicto con el Tribunal
8 Constitucional y sus funciones propias.

10 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
12 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
14 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.
16 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
18 similares a nuestro Tribunal Constitucional (Constitución republicana de 1931)”, pero,
con independencia de que esa observación no se ha sustanciado en la impugnación
20 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
22 de esa institución en el Estatuto, en ningún caso las reminiscencias históricas o de
Derecho comparado que con su denominación formal puedan evocarse.

24

El apartado 2 del art. 76 EAC atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la
26 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
28 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
30 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
32 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
34 Estatuto” [art. 76.2 d)].

2 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
4 dictaminadora atribuida al Consejo de Garantías Estatutarias no hace sino configurarlo
en los términos del anterior Consejo Consultivo de la Generalitat, especie del género
6 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
8 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
10 Tribunales, en general, y de este Tribunal Constitucional en su condición de supremo
intérprete jurisdiccional de la Constitución, en particular, median sustanciales y
12 evidentes diferencias de concepto.

14 Las diferencias entre Consejo y Tribunal Constitucional -fundamentalmente
sustanciadas en el valor de cosa juzgada privativo de los pronunciamientos
16 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
18 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”.

20

La indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo,
22 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
24 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
26 misma. B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero
antes de la publicación de la ley.

28

En ambos casos puede aún hablarse, con perfecta propiedad, de “proyectos y
30 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
32 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
34 publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisibile
limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de

2 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
4 control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente
equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente
6 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.

8

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

12

33. El art. 78 EAC regula las funciones del Síndic de Greuges y sus relaciones con
14 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
16 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
18 Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE.

20 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
22 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
24 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
26 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
28 frente a todos los poderes públicos, estatales y autonómicos, pues a todos ellos, sin
excepción, vinculan y someten. Así como la garantía jurisdiccional no admite distingo
30 en su proyección sobre el poder público autonómico, tanto legislativo como
administrativo, así tampoco la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del
32 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
34 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

2 “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
4 distinto de la legislación y la jurisdicción.

6 En consecuencia debemos declarar que el inciso “con carácter exclusivo”
contenido en el art. 78.1 EAC es inconstitucional por infracción del art. 54 CE.

8

10 **34.** Del art. 80 EAC, en el que se regula la Sindicatura de Cuentas, se impugnan
sus apartados 1 y 3, habiendo quedado recogidas las posiciones de las partes en el
Antecedente 36 de esta Sentencia.

12

14 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
16 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
18 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
20 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,
22 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
24 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
26 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
28 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*
30 *Costitutione* le corresponde sobre los órganos fiscalizadores de las Comunidades
Autónomas, si bien hemos precisado también que el ámbito principal y preferente del
32 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
34 que el hecho de que no se recoja en el precepto estatutario una cláusula de salvaguarda

2 de las competencias del Estado o de alguno de sus órganos, como acontece en este caso,
no lo vicia de inconstitucionalidad.

4

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

10 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
12 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
14 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
16 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
18 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
20 de aquellas relaciones de cooperación ni a los instrumentos en los que, en su caso, se
lleve a cabo.

22

Por lo demás, el inciso final del art. 80.3 EAC, en su tenor **literal**, ni dispone la
24 participación de la Sindicatura de Cuentas en los procedimientos jurisdiccionales sobre
responsabilidad contable, ni prescribe que la posibilidad de dicha participación se
26 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
28 contenido del referido convenio el establecimiento de los mecanismos a través de los
cuales cabe que tenga lugar aquella participación, cuya posibilidad y alcance para los
30 órganos fiscalizadores autonómicos han de venir y vienen actualmente contemplados,
en tanto que en la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable el Tribunal de
32 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
34 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

2 los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable prevista en la
normativa reguladora del Tribunal de Cuentas.

4

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

6

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

10

12 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
14 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**
16 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**
18 **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
20 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
22 **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
24 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
26 inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo
Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de
28 Comunicación Audiovisual de Cataluña (R.I. núm. 3766-2006).

30

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

32

34 **36.** Son varios los preceptos impugnados del Capítulo VI, *El Gobierno Local*, 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

2 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,
4 persiguiendo la interiorización del gobierno local para terminar con su carácter bifronte
que se desprende del art. 149.1.18ª CE.

6

La generalidad y abstracción de la crítica que los Diputados formulan al referido
8 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
10 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
12 concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art.
149.1.18ª CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho
14 (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,
16 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
18 Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas
fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico,
20 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
22 Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18ª CE, por
cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”
24 engloba a las Administraciones Locales (*ibidem*). Así pues, sin una mayor
argumentación y concreción impugnatoria por parte de los Diputados recurrentes, no
26 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.

28

En los mismos términos de generalidad y abstracción que los utilizados en el
30 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
32 Comunidades Autónomas” (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que
“[j]unto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una
34 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

2 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,
4 a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex art.*
149.1.18ª CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin
6 perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los
Entes locales.

8

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

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

18 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
20 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
22 sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso
competencia son materias respecto de las que la Comunidad Autónoma ha asumido
24 competencias, es decir, materias de competencia autonómica. Ello sentado, y sin
perjuicio de lo que se dirá seguidamente en relación con las concretas materias
26 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.*
28 149.1.18ª 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
30 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
32 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
34 principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de
la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18ª CE. La falta de una

2 expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal *ex art. 149.1.18ª CE*
ni vicia a aquél de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio
4 de ésta.

6 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
8 competencias del Estado exclusivas y compartidas, si bien únicamente proyectan y
precisan la impugnación en relación con las recogidas en las antes mencionadas letras
10 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
12 indeterminado de los recurrentes resulta huérfano del más mínimo razonamiento
acreditativo de que la Comunidad Autónoma no haya asumido competencias sobre el
14 resto de las materias recogidas en el precepto o de que el enunciado de las mismas
exceda del acervo competencial de la Comunidad Autónoma.

16

Frente a la argumentación común respecto a las materias incluidas en las letras
18 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 transferido
20 competencias a la Comunidad Autónoma en los términos de la Ley Orgánica 6/1997, de
12 de diciembre, y que estatutariamente ha asumido competencias en materia de control
22 y seguridad del tráfico (art. 164 EAC), sin que esta asunción haya sido recurrida por los
recurrentes.

24

Asimismo en materia de infraestructuras de telecomunicaciones y servicios de
26 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
28 los títulos competenciales y admitiendo respecto del segundo la posibilidad de que la
Comunidad Autónoma asuma competencias sobre el mismo, cuestionando únicamente
30 el concreto alcance con que lo ha hecho.

32 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
34 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

2 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
4 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
6 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
8 estatutaria le vincule en cuanto a la posible supresión, alteración o modificación de
dicho órgano en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente le
10 corresponden. Por lo demás la Comunidad Autónoma ha asumido en materia de
seguridad pública competencias, entre otros aspectos, sobre la planificación y
12 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),
14 sin que los Diputados recurrentes hayan impugnado este título competencial en ninguna
de sus facetas.

16

Al ser el mismo el fundamento de impugnación del art. 84.3 EAC que el ya
18 analizado en relación con la impugnación en su conjunto del art. 84.2 EAC no puede ser
otra la razón de decidir. El precepto reserva a las leyes aprobadas por el Parlamento la
20 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
22 cualquier referencia a la competencia estatal en materia de régimen local *ex* art.
149.1.18ª CE, que el legislador autonómico al aprobar las referidas leyes ha de atenerse
24 a la legislación básica del Estado en dicha materia, respetando, en todo caso, la
competencia estatal.

26

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

28

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

34

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

10
La indeterminación **y, acaso, insuficiencia** del inciso final del art. 86.5 debe
12 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 constitucionalmente
14 reservadas 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
16 *ex art. 149.1 CE* de ninguna manera impide su ejercicio.

18 Ha de desestimarse, por lo tanto, en este extremo el recurso de
inconstitucionalidad.

20
39. El último grupo de preceptos impugnados del Título II del Estatuto regula la
22 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
24 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
26 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
28 creación, modificación y supresión de las veguerías. Tanto el Abogado del Estado como
la representación del Parlamento de Cataluña asumen esta interpretación de
30 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
32 las Cortes Generales en los supuestos de alteración de los límites provinciales,
34 respetándose la reserva de ley orgánica establecida en el art. 141.1 CE. Por su parte el

2 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.

4

Ninguna de las partes personadas en este proceso niega que la provincia es una
6 institución territorial garantizada por la Constitución, cuyo gobierno y administración
autónoma se encomiendan a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter
8 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
10 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
12 precisarse si su existencia no afecta a la de la provincia o, por el contrario, supone su
supresión.

14

40. Como cuestión de principio es necesario señalar que el hecho de que el
16 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
18 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
20 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
22 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
24 excepción de las previsiones constitucionales al respecto.

26 Antes al contrario, atendida la función constitucional del Estatuto de Autonomía
como norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, la omisión
28 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
30 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
32 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
34 gobierno local del Estado en ese territorio.

2 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
4 además con la comarca como ente de organización supramunicipal (art. 83.2 EAC) y
previando la posible creación autonómica de otros entes supramunicipales (art. 83.3
6 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
8 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
10 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
12 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
14 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
16 el provincial, constitucionalmente obligado.

18 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
20 corresponderse con la definición constitucional de la provincia como “entidad local con
personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.2
22 CE), pero, como en el caso de la veguería en su condición de “división territorial”
autonómica, tampoco ésta su dimensión orgánica perjudica en absoluto a la que es
24 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
26 supramunicipal, fuera, claro está, de aquéllas que pudieran perjudicar la existencia y
autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada.

28

En consecuencia, **ha de ser desestimada la impugnación** del art. 83.1 EAC al
30 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
32 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
34 actualmente existentes.

2 Por lo mismo también es de descartar la inconstitucionalidad imputada al art.
3 90.1 y 2 EAC, pues ninguna de las dos dimensiones definidoras de la veguería (como
4 división del territorio a efectos intraautonómicos y como gobierno local para la
5 cooperación intermunicipal, **que goza de autonomía para la gestión de sus intereses**)
6 perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad
7 local ni a las funciones constitucionales que le son propias **esto es, las de**
8 **circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para**
9 **el cumplimiento de sus fines y la de entidad local con personalidad jurídica propia**
10 **y dotada de autonomía (art. 141.1 CE)**. En tal sentido, la previsión estatutaria de la
11 existencia de veguerías, sean cuáles sean sus límites geográficos, no puede suponer la
12 supresión de las provincias en Cataluña ni de sus funciones constitucionales.

14 Así interpretado, el art. 90 EAC no es contrario a la Constitución.

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

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

34 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

2 su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se
opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas
4 pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto,
los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, **pues el art.**
6 **141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias**
han de encomendarse "a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter
8 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
10 la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus
miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus
12 competencias en el orden local.

14 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
16 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
18 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.
20 **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.
22 **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
24 extenderse a la regulación por Ley del Parlamento de Cataluña del "desarrollo del
régimen jurídico de las veguerías".

26
Pues bien, si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en
28 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,
30 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
32 catalán, como quiere el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado
por la Constitución, la provincia denominada "veguería" en Cataluña es indisponible
34 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

2 remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay
que entenderla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de la
4 provincia con la veguería, es la simple denominación como veguería, es decir, la
creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o
6 supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación,
modificación o supresión de la provincia, algo que, de ninguna manera, está al alcance
8 del legislador autonómico.

10 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
12 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
14 sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las
veguerías coincidan con los de las provincias.

16

En consecuencia, así interpretado, el art. 91.3 EAC no es contrario a la
18 Constitución.

20 **42.** El Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña, rubricado *Del Poder*
Judicial en Cataluña y objeto de impugnación en varios de sus preceptos, ha merecido de
22 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
24 consecuencia, no por el Estatuto que, en el presente caso, a su juicio, atentaría además
contra la unidad del Poder Judicial mediante su indebida territorialización. A este
26 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.

28

La crítica de principio de los recurrentes no llega al punto de descalificar la
30 existencia de un Título estatutario dedicado al Poder Judicial, pues expresamente dicen
asumir la reiterada jurisprudencia de este Tribunal a propósito de la existencia de dos
32 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
34 objeto de atribución a las Comunidades Autónomas, siendo de la exclusiva competencia

2 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
4 parten de esa jurisprudencia en su defensa de los preceptos estatutarios recurridos, de
manera que el problema constitucional planteado no es, en términos maximalistas, si el
6 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
8 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
10 competencia del Estado.

12 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
14 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
16 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
18 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
20 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
22 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
24 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,
26 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
28 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.

30

La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial
32 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

2 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
4 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
6 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
8 a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la
"administración de la Administración de Justicia", cuando así resulta de su titularidad
10 sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la
función jurisdiccional del Estado.

12

La caracterización del Estado autonómico que tan someramente acaba de esbozarse
14 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.
16 149.1.5ª CE, cifra la dimensión jurisdiccional de las Comunidades Autónomas en un
sentido negativo: si las Comunidades Autónomas han de tener siempre Gobierno propio y,
18 en determinados supuestos, hoy generalizados a todas las Comunidades Autónomas,
también Asamblea legislativa autonómica, no pueden contar, en ningún caso, con
20 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,
22 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
24 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
26 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
28 de [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del
territorio", en el entendido de que tal organización es una competencia estatal.

30

43. El Capítulo I del Título III, que lleva por rúbrica "El Tribunal Superior de
32 Justicia y el Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña, consta de dos preceptos que han sido
objeto de impugnación. El art. 95 EAC ha sido recurrido en sus apartados 1, 2, 4, 5 y 6,

2 recogiendo en el Antecedente 43 los argumentos jurídicos en los que las distintas partes
procesales han basado su respectivo juicio de constitucionalidad.

4

El apartado 1 del art. 95 EAC define al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
6 como "el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña",
añadiendo que "es competente, en los términos establecidos por la ley orgánica
8 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".
10 "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
12 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
14 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
16 de Justicia para la tutela de los derechos reconocidos por el propio Estatuto, entendiendo
que de su conjunción con lo dispuesto en el art. 38.2 EAC resultaría una suerte de recurso
18 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.

20

El art. 95.1 EAC se limita a reproducir la previsión del art. 152.1 CE en punto a la
22 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
24 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-
26 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
28 la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahora bien, como quiera que, por mandato
constitucional expreso, los Tribunales Superiores de Justicia han de culminar la
30 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
32 Tribunales han de ser, por principio, competentes en todos los órdenes jurisdiccionales

2 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
4 Judicial, sin que el art. 95.1 EAC se oponga a ello.

6 Por lo demás, descartada la inconstitucionalidad de los arts. 37 y 38 EAC en
fundamentos precedentes (FFJJ 26 y 27), decae por las mismas razones la objeción
8 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
10 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
12 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
14 ejercicio de sus competencias propias, el precepto cuestionado asume la condición del
Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden
16 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
18 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,
20 en definitiva, los que resulten de "los procedimientos establecidos en las leyes" (art. 38.2
EAC), que sólo pueden ser las del Estado.

22

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

24

44. El apartado 2 del art. 95 EAC hace del Tribunal Superior de Justicia de
26 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
28 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
30 doctrina", concluyendo que "[l]a Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y
contenido de los indicados recursos".

32

2 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
4 Justicia, infringiendo por ello los arts. 122 y 149.1.5ª y 6ª CE, y es además contrario al art.
123 CE, en la medida en que contrae la competencia del Tribunal Supremo a la unificación
6 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.
8 152 CE y no es incompatible con la definición constitucional de la función del Tribunal
Supremo.

10

Es doctrina conocida que "la culminación en el Tribunal Superior de Justicia de la
12 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
14 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
16 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
18 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
20 instancia" (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 32).

22 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
24 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
26 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
28 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
30 caso, ese agotamiento pueda realizarse en órganos judiciales inferiores del mismo
territorio, lo que siempre corresponderá determinar a la Ley Orgánica del Poder Judicial,
32 norma que el mismo art. 95.2 EAC asume como la competente para determinar "el alcance

2 y contenido de los indicados recursos". **En consecuencia, ha de ser desestimada en este**
extremo la impugnación del art. 95.2 EAC.

4
6 **Por su parte, la salvedad hecha en el precepto a "la competencia reservada al**
Tribunal Supremo para la unificación de doctrina" no puede entenderse en el sentido
de que el Estatuto contraiga la competencia de ese Tribunal al conocimiento de un
8 determinado recurso jurisdiccional, pues es evidente que sólo la Ley Orgánica del
Poder Judicial es la norma constitucionalmente habilitada para la determinación de
10 los procesos y recursos que son de la competencia de todos los órganos judiciales, sin
exclusión, naturalmente, del propio Tribunal Supremo. Nada en el art. 95.2 EAC
12 permite concluir que la voluntad del legislador estatuyente haya sido desconocer en
ese punto la competencia reservada por la Constitución a la Ley Orgánica del Poder
14 Judicial, norma por lo demás repetidamente traída a colación en el precepto para
hacer salvedad de la competencia del Estado en materia de Administración de
16 Justicia.

18 **Más bien es de entender que con la expresión "unificación de doctrina" no se**
hace referencia en el Estatuto a un concreto recurso procesal, sino a la función
20 característica y propia del Tribunal Supremo en tanto que órgano jurisdiccional
"superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías
22 constitucionales" (art. 123.1 CE). Función cifrada en la reducción a unidad del
ejercicio de la jurisdicción por el conjunto orgánico de la pluralidad de los Juzgados
24 y Tribunales en los que se estructura y organiza el Poder Judicial del Estado. Siendo
ésta específicamente la función cuyo ejercicio define al Tribunal Supremo como el
26 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 hace referencia a un recurso
28 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
30 todos los órganos judiciales-, alcanzado mediante un orden de recursos procesales
que sólo a la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde establecer.

32 **Así interpretado el art. 95.2 no es contrario a la Constitución.**

2

4 **45.** Los recurrentes reprochan también al apartado 4 del art. 95 EAC la infracción
6 del art. 149.1.5ª y 6ª CE por atribuir al Tribunal Superior de Justicia "la resolución de los
8 recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes
10 dictadas por los órganos judiciales de Cataluña". Siendo evidente que la ley en cuestión
12 sólo puede ser, una vez más, la Orgánica del Poder Judicial, nada puede oponerse a la
14 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.

16 En fin, los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC han sido impugnados en cuanto prevén
18 la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en el proceso de propuesta de
20 determinados nombramientos judiciales, siendo así que dicho Consejo ha sido cuestionado
22 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 FJ 47, depende
necesariamente la de aquellos dos apartados. Sin perjuicio de lo cual, hemos de declarar
ahora que **debe desestimarse la impugnación** del art. 95.4 EAC.

24 **46.** El art. 96 EAC está dedicado al Fiscal Superior de Cataluña y su impugnación
26 se basa igualmente en que, a juicio de los recurrentes, produce una indebida
28 territorialización del Ministerio Fiscal, con quiebra de los principios constitucionales de
30 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.

32 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.

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

12

14 El respeto al procedimiento de designación del Fiscal Superior no se ve
16 perjudicado en absoluto por el hecho de que el art. 96.2 EAC disponga que el Presidente de
18 la Generalitat ordena la publicación de su nombramiento en el Diario Oficial de la
20 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 publicidad **estrictamente**
material.

20

22 El apartado 3 del art. 96 EAC prevé el envío por el Fiscal Superior a distintas
24 instituciones autonómicas de una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal
26 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.

32

2 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
4 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
6 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.

8

En atención a todo lo cual hay que concluir que el art. 96 EAC no infringe la
10 Constitución.

12 **47.** El Capítulo II del Título III del Estatuto tiene por objeto el Consejo de Justicia
de Cataluña. En el Antecedente 45 se han resumido las consideraciones alegadas por las
14 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
16 reservada al legislador orgánico en el art. 122.2 CE y al Estado en el art. 149.1.5ª CE.
Imputaciones a las que las restantes partes personadas han contestado subrayando las
18 salvedades contempladas en el Estatuto a favor del dominio propio de la Ley Orgánica del
Poder Judicial.

20

Atendida la configuración constitucional del Poder Judicial a la que nos hemos
22 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
24 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
26 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 ejercido por el Consejo
28 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.
30 122.2 CE y 149.1.5ª 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
32 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

2 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
4 constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la
libertad de decisión del legislador orgánico.

6 **Ahora bien, la impropiedad constitucional de un órgano autonómico
cualificado en los términos del art. 97 EAC no significa fatalmente la
8 inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión, pues sólo si todas y cada una de
sus concretas atribuciones se correspondieran, además, con esa cualificación
10 impropia, sería inevitable la inconstitucionalidad y nulidad de un órgano cuya
existencia únicamente tendría razón de ser para el ejercicio de unos cometidos
12 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
14 del poder judicial” que “[a]ctúa como órgano desconcentrado del Consejo General
del Poder Judicial”. La pervivencia del propio Consejo de Justicia dependerá del
16 juicio que merezcan las atribuciones que se le confieren en el art. 98 EAC.**

18 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
20 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
22 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
24 lógicamente de la definición de aquél como órgano desconcentrado de este último.

26 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.

28

48.

30 **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
32 que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del**

2 **Poder Judicial". No es de advertir en lo anterior inconstitucionalidad alguna, pues el**
3 **precepto se limita a enumerar genéricamente las fuentes de atribución de las**
4 **competencias del Consejo de Justicia, incluyéndose entre ellas la Ley Orgánica del**
5 **Poder Judicial, pero sin condicionar en absoluto la libertad del legislador orgánico;**
6 **tampoco la del Consejo General del Poder Judicial, cuya posible delegación de**
7 **atribuciones en el Consejo de Justicia no resulta en absoluto obligada. La cuestión**
8 **determinante será, por tanto, cuáles son, en cada caso, las competencias atribuidas**
9 **directamente en el propio Estatuto, siendo evidente que respecto de las que se puedan**
10 **contemplar en su momento en "las leyes que apruebe el Parlamento" nada podemos**
11 **anticipar ahora.**

12
13 **Las atribuciones en las que aquí hemos de centrarnos son, pues, las**
14 **relacionadas en el art. 98.2 EAC. De ellas incurren en clara inconstitucionalidad, por**
15 **tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las**
16 **contempladas en los apartados a) [participación en designación de presidentes de**
17 **órganos judiciales], b) [expedición de nombramientos y ceses de Jueces y**
18 **Magistrados temporales], c) [funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados], d)**
19 **[inspección de Tribunales] y e) [información sobre recursos de alzada contra**
20 **acuerdos de órgano de gobierno de Tribunales], que afectan, sin duda, a la función**
21 **jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a**
22 **la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La**
23 **inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la**
24 **referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de**
25 **Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de**
26 **Cataluña y de sus Salas.**

27 **Por el contrario, se acomodan a la Constitución las atribuciones contempladas**
28 **en los apartados f) ["precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña,**
29 **los reglamentos del (CGPJ)"], g) [información sobre propuestas en materia de**
30 **organización y demarcaciones], h) [presentación de una memoria al Parlamento] e i)**
31 **[reiterativo del art. 98.1 EAC]. En la medida en que dichas atribuciones se**
32 **compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la**

2 **Comunidad Autónoma en relación con la "administración de la Administración de**
3 **Justicia", su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de**
4 **Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este**
5 **último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados**
6 **por el art. 97 EAC.**

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

12 **49.** El art. 99.1 EAC, que regula la composición, organización y funcionamiento
13 del Consejo de Justicia de Cataluña, prevé la integración de Jueces, Magistrados,
14 Fiscales o juristas de reconocido prestigio, y confiere su presidencia al Presidente del
15 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Hemos rechazado en el FJ 47 que el Consejo
16 de Justicia de Cataluña pueda caracterizarse como un órgano **de gobierno de los jueces**,
17 ya que las únicas funciones que constitucionalmente puede ejercer son las de naturaleza
18 administrativa; por tanto, la integración de Jueces y Magistrados en su composición
19 supondría hacer uso de la excepción contemplada en el art. 117.4 CE, que impide, por
20 principio, que los Jueces ejerzan funciones ajenas a la potestad jurisdiccional. No es el
21 Estatuto, por las razones ya repetidas en Fundamentos anteriores, la norma competente
22 para verificar esa excepción, lo que desde luego hace **en su primer inciso** en relación
23 con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al **atribuirle la presidencia del**
24 **Consejo de Justicia de Cataluña. En cuanto al resto de los componentes de este**
25 **órgano, el precepto estatutario dispone que, además de por el Presidente del**
26 **Tribunal Superior de Justicia, estará integrado por “[...] los miembros que se**
27 **nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre**
28 **Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio”.** En virtud de esta
29 **remisión a la LOPJ, es al legislador orgánico al que con plena libertad le**
30 **corresponde determinar entre qué profesionales de los mencionados en el precepto**
31 **pueden ser nombrados los componentes del Consejo de Justicia y, en su caso,**
32 **incluir entre ellos a Jueces y Magistrados, habilitándolos, de esta forma, para el**

2 **ejercicio de funciones ajenas a la potestad jurisdiccional, debiendo, por lo tanto,**
3 **desestimarse en este concreto extremo la impugnación de los recurrentes.**

4
5 En conclusión, el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de
6 Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99 EAC es
7 inconstitucional y nulo.

8
9 **50.** El Capítulo III del Título III del Estatuto tiene por objeto las competencias de la
10 Generalitat sobre la Administración de Justicia y comprende los arts. 101 a 109 EAC,
11 todos ellos impugnados con excepción de los arts. 104 ("Medios materiales"), 108
12 ("Justicia de paz y de proximidad") y 109 ("Cláusula subrogatoria"). Los fundamentos de
13 la impugnación y las alegaciones de las partes se han resumido en los Antecedentes 46 a
14 51.

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

30
31 En consecuencia, son inconstitucionales el inciso “o al Consejo de Justicia de
32 Cataluña” del art. 101.1 EAC y el art. 101.2 EAC.

2

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

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

30 **51.** En ese mismo fundamento jurídico 21 hemos descartado la inconstitucionalidad
del art. 102.1 EAC, en cuya virtud se prescribe que "[l]os Magistrados, Jueces y Fiscales
32 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

2 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
4 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" (FJ 21). También allí
6 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
8 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
10 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
12 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
14 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,
16 estatal o autonómico, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el
pertinente juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a
18 concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales **por los referidos
servidores públicos** que, como consecuencia genérica de la cooficialidad, los preceptos
20 ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción lingüística que
asiste a los ciudadanos".

22

Nada hemos dicho antes, sin embargo, a propósito de la constitucionalidad de los
24 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
26 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,
28 dispone que "[e]n todo caso el conocimiento suficiente [...] del derecho [propio] se
valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes
30 concursos de traslado".

32 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

2 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
4 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
6 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
8 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
10 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
12 procedimientos de acceso a la Carrera Judicial y de promoción y traslado de quienes en
ella se integran.

14

En cualquier caso, que “el conocimiento suficiente del derecho propios” haya de
16 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
18 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
20 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,
22 la forma y el alcance con que esa pretensión pueda formalizarse en una condición jurídica
de Derecho positivo.

24

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

28 **52.** El art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la
Administración de justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat “la competencia
30 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
32 puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la
Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues “la

2 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
4 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
6 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
8 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
10 su alcance.

12 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
14 materia de personal no judicial, pues también se trata de una competencia conferida
“[e]n los mismos términos del apartado 1”, esto es, por tanto, “dentro del respeto al
16 estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

18 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
20 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
22 posible si esa Ley Orgánica lo permite y en los términos en que lo haga.

24 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
26 que sólo puede entenderse sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado respecto
de la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE) y de la legislación laboral general
28 (art. 149.1.7ª CE).

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

32 **53.** El art. 105 EAC atribuye a la Generalitat, “de acuerdo con la Ley Orgánica
del Poder Judicial”, la competencia para determinar la creación, el diseño, la
34 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

2 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
4 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
6 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
8 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
10 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
12 Antecedente 49.

14 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
16 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
18 versión actualmente vigente, disciplina el régimen de organización y funcionamiento de
la administración al servicio de Jueces y Tribunales en los términos de homogeneidad
20 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
22 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
24 este proceso.

26 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
28 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
30 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
32 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
34 mismos establecida por la ley”.

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

4 **54.** De acuerdo con el art. 106 EAC la Generalitat es competente “para ordenar
los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita” (apdo. 1), pudiendo
6 “establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la
resolución de conflictos en las materias de su competencia” (apdo. 2). Los recurrentes
8 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
10 contradicción del art. 149.1.5ª y 6ª 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
12 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
14 procesal.

16 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
18 regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita, **sino solo y exclusivamente la
ordenación de los "servicios" relativos a la justicia y orientación jurídica gratuita,**
20 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
22 jurídica gratuita, es decir, la contemplada en el art. 149.1.18ª CE, según es doctrina
establecida en la STC 97/2001, de 5 de abril

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

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

34

2 **55.** El art. 107 EAC, último de los impugnados entre los que se integran en el
Título III del Estatuto, tiene por objeto la demarcación, planta y capitalidad judiciales.
4 Las razones de su impugnación y las esgrimidas en su defensa se han consignado en el
Antecedente 51.

6
El apartado 1 dispone que “[e]l Gobierno de la Generalitat, al menos cada cinco
8 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
10 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
12 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
14 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
16 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**
18 **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 hoy
20 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
22 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
24 art. 29 LOPJ.

26 El apartado 2 del art. 107 EAC prevé que “[l]as modificaciones de la planta
judicial que no comporten reforma legislativa podrán corresponder al Gobierno de la
28 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
30 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
32 integrada en el ámbito de la Administración de Justicia del art. 149.1.5ª CE (STC
62/1990, de 30 de marzo), pues el art. 107.2 EAC se limita a enunciar, en su primera
34 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

2 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
4 quedan expresamente sometidas a la realización de condiciones indisponibles para el
poder público autonómico y enteramente reservadas a la libertad del Estado.

6

El apartado 3 y último del art. 107 EAC dispone que “[l]a capitalidad de las
8 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
10 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,
12 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
14 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
16 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
18 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
20 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
22 del provincial”, pues “la indisponibilidad para las Comunidades Autónomas de la
delimitación de la demarcación provincial a efectos judiciales implica necesariamente la
24 falta de disponibilidad sobre la capitalidad de esa demarcación” (FJ 25).**

26 En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 107 EAC.

28 **56.** El Título IV del Estatuto de Autonomía, con la rúbrica *De las competencias*,
atribuye a la Generalitat de Cataluña en su Capítulo II las distintas competencias de las
30 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*
32 *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
34 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

2 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
4 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
6 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.

8

Sostienen, en síntesis, los recurrentes que la definición de los tipos o clases de
10 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
12 contenido de las competencias del Estado o, amparándose en una interpretación
inadmisible del principio dispositivo, especifique hasta el detalle el contenido de las
14 materias que son objeto de distribución competencial, infringiéndose con ello los arts.
147.2 d) y 149.1 y 3 CE.

16

El Abogado del Estado coincide con este planteamiento, subrayando que no caben
18 en nuestro Ordenamiento las leyes puramente interpretativas de preceptos
constitucionales (STC 76/1983, de 5 de agosto), si bien concluye que los preceptos
20 recurridos admiten una interpretación conforme con el orden constitucional de
competencias. Por su lado, tanto el Gobierno de la Generalitat como el Parlamento de
22 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
24 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
26 las competencias asumidas por las Generalitat, sin afectar a las restantes Comunidades
Autónomas. Por lo demás, Parlamento y Gobierno coinciden también en afirmar la
28 perfecta constitucionalidad de la técnica utilizada por el Estatuto al atribuir
competencias a la Comunidad Autónoma atendiendo tanto a criterios materiales como
30 funcionales, así como en sostener que la jurisprudencia constitucional establecida hasta
el momento -por lo demás, insisten, asumida y respetada en el Estatuto recurrido- no
32 puede oponerse como un límite infranqueable y absoluto a la obra del nuevo legislador
estatutario.

34

2 **57.** Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de
Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de normas la definición de
4 categorías constitucionales. En realidad, esta limitación es la que hace justicia a la
naturaleza del Estatuto de Autonomía de norma subordinada a la Constitución y la que
6 define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como
intérprete supremo de aquélla. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y
8 alcance de las funciones normativas **de cuya ordenación, atribución** y disciplina se
trata en la Constitución como norma creadora de un procedimiento jurídicamente
10 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
12 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
14 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
16 (art. 1.1 LOTC).

18 En lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado
y las Comunidades Autónomas, los Estatutos son las normas constitucionalmente
20 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
22 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
24 las potestades que la Constitución determine. El Estatuto **puede** atribuir una
competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por
26 “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
28 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
30 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
32 competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, **que** pueden no ser
finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas -en
34 razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos
de Autonomía-, **consistan** en facultades idénticas y **se proyecten** sobre las mismas

2 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
4 Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras
de ser competente.

6

En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal
8 Constitucional es el único competente para la definición auténtica -e indiscutible- de las
categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente
10 por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido,
formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría
12 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
14 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.

16

58. Lo anterior es de la mayor importancia para el adecuado planteamiento de una
18 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
20 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
22 mismas y de las materias sobre las que se proyectan, se compadecen perfectamente con
las que se han ido decantando por el Tribunal Constitucional en casi treinta años de
24 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
26 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
28 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
30 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
32 que se habría cuidado de respetar ateniéndose al sentido de su jurisprudencia, pero
olvidando que, al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de nuestra
34 doctrina jurisprudencial, la ha desposeído de la condición que le es propia en tanto que
resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como

2 intérprete supremo de las normas constitucionales.

4 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**
6 **potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva** comprendidas en las competencias
de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tales **potestades**
8 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
10 alcance no **será sino** el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra
jurisprudencia.

12

No obstante, la misma indefinición del texto constitucional en este punto, unida a
14 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
16 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
18 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
20 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
22 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
24 exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones
que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de
26 las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional
básica, **pueden los Estatutos** de Autonomía relacionar **sin definir, esto es**, sin otro
28 ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí indisponible, **y así lo**
han hecho los diversos Estatutos de Autonomía desde su aprobación, las potestades
30 **comprendidas en las competencias atribuidas**, en el marco de la Constitución, a las
respectivas Comunidades Autónomas.

32

Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los arts.
34 110, 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

2 y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, esto
es, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico
4 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.
6 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.

8

10 **59.** De acuerdo con el art. 110.1 EAC, “[c]orresponden a la Generalitat, en el
ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la
potestad reglamentaria y la función ejecutiva”, añadiéndose a continuación que
12 “[c]orresponde únicamente a las Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones,
mediante las cuales puede establecer políticas propias”.

14

Nada puede objetarse a un precepto que se limita a describir como consustanciales
16 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
18 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
20 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
22 su exclusiva competencia. En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la
asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias
24 determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es
constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las Comunidades Autónomas
26 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
28 competencia así calificada.

30 Lo anterior es tan evidente y conforme con nuestra jurisprudencia más reiterada
que, como alega el Abogado del Estado, sólo una cierta interpretación del tenor del
32 precepto pudiera atribuirle un sentido constitucionalmente inaceptable. En efecto,
tomando pie en el adverbio “únicamente” cabría acaso deducir que el Estatuto hace
34 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

2 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.
4 110.1 EAC se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las
competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, nada permite
6 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
8 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
10 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
12 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
14 arts. 111 y 112 EAC.

16 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 —
18 prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible— de una
exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe
20 ejercer sobre una materia en la que también concurren potestades exclusivas del Estado.
Siendo ello así, el precepto examinado no merece la censura de inconstitucionalidad
22 pretendida por los recurrentes. **Ello** sin perjuicio de que al enjuiciar los artículos
atributivos de concretas competencias hayamos de verificar si efectivamente se respeta
24 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
26 sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas.

28 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
30 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
32 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
34 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

2 “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
4 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
6 menoscabadas por la norma en cuestión.

8 En definitiva, el art. 110 EAC es conforme con la Constitución en tanto que
aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en
10 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
12 objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera
que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias
14 exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en
todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos,
16 tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva e impida, por sí sola, el pleno y
efectivo ejercicio de las competencias estatales.

18 Así interpretado el art. 110 EAC no es inconstitucional.

20

22 **60.** El art. 111 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma, “[e]n las materias que el
Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado”, las potestades
legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva “en el marco de las bases que fije el
24 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
26 Estatuto”. Concluye el precepto con la afirmación de que “[e]n el ejercicio de estas
competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias” e imponiendo al
28 Parlamento el deber de “desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones
básicas”.

30

32 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
34 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

2 competencia legislativa y permitiendo la atribución a las Comunidades Autónomas de
las competencias de ejecución, bien confiando al primero el establecimiento de normas
4 legales básicas y haciendo posible que las Comunidades Autónomas desarrollen
legislativamente dichas bases y sean titulares de las correspondientes potestades de
6 reglamentación y ejecución de la legalidad desarrollada. Los arts. 111 y 112 EAC se
atienden escrupulosamente a este modelo, describiéndose en el primero de ambos
8 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.

10

Sin embargo, el precepto no se atiende estrictamente al concepto constitucional de
12 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,
14 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
16 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
18 normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 20 de
diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de
20 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
22 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
24 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.

26

El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las
28 categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según
tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a principio una sola de las
30 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
32 “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en
la Constitución, vale decir: en la jurisprudencia que la interpreta. Ello es así, ante todo,
34 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**

2 **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
4 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
6 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
8 inherentes a esa legislación.

10 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
12 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
14 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
16 este Tribunal.

18 **61.** El art. 112 EAC establece que, “en el ámbito de sus competencias ejecutivas”,
corresponde a la Comunidad Autónoma “la potestad reglamentaria, que comprende la
20 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
22 administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el
ordenamiento atribuye a la Administración pública”. La impugnación de los recurrentes
24 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
26 desconoce que, de acuerdo con **nuestra** jurisprudencia, la competencia legislativa del
Estado puede comprender en ocasiones el ejercicio de la potestad reglamentaria, por
28 tratarse siempre de un concepto material de legislación.

30 El precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina
constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto “legislación”, cuando se
32 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
34 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

2 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*
4 *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
6 ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional
de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para
8 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
10 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
12 de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva
autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC.

14 Así interpretado el art. 112 EAC no es contrario a la Constitución.

16

18 **62.** El art. 114 EAC tiene por objeto la actividad de fomento y ha sido impugnado
en su apartado 5 que establece que “[l]a Generalitat participa en la determinación del
carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas.
20 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
22 recurrentes, dicha “participación” de la Generalitat interfiere sin fundamento
constitucional la competencia estatal, en el primer caso, al ser taxativa e incondicionada
24 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
26 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
28 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
30 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
32 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
34 circunstancia excepcional de que sea imprescindible la gestión centralizada de las

2 subvenciones en todo el Estado, siempre de acuerdo con la doctrina establecida desde la
STC 13/1992, de 6 de febrero.

4

La caracterización de una subvención como no territorializable es, sin duda,
6 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
8 otro caso habrían de corresponderles como titulares de competencias ejecutivas en el
ámbito material objeto de subvención (STC 79/1992, FJ 2). El art. 114.5 responde a ese
10 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
12 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
14 que la determinación misma, cuyo alcance ha de afectar, por lo demás, a todas las
Comunidades Autónomas, corresponde exclusivamente al Estado. La Generalitat, en
16 consecuencia, según el propio precepto impugnado, no determina el carácter de la
subvención, sino que sólo pretende participar en un proceso decisorio privativo del
18 Estado, único competente para establecer los casos y los modos en que dicha
participación haya de verificarse, atendida la doctrina constitucional establecida sobre el
20 particular desde la STC 13/1992, de 6 de febrero, **y de acuerdo con lo que se dirá en el
FJ 111.**

22

Si la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no
24 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
26 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”.
28 Términos que éste podrá establecer, de nuevo, con perfecta libertad, obviamente
siempre, también, en los límites establecidos por nuestra doctrina.

30

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

32

63. El art. 115 EAC, destinado a regular el “[a]lcance territorial y los efectos de
34 las competencias”, ha sido recurrido en su totalidad. Conforme a su apartado 1, “[e]l
ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de

2 Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente
Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial
4 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
6 partes procesales- que la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de
la Generalitat como consecuencia del establecimiento de puntos de conexión distintos
8 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
10 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
12 el precepto merece, mientras que el Parlamento catalán califica la impugnación de
preventiva y solicita su inadmisión.

14

El art. 115.1 EAC es constitucionalmente irreprochable al referir al territorio de
16 Cataluña el ámbito material de las competencias de la Comunidad Autónoma,
circunstancia que se corresponde con la previsión estatutaria de que “[l]as normas y
18 disposiciones de la Generalitat [...] tienen eficacia territorial” (art. 14.1 EAC, no
impugnado). Nada reprochan al precepto en este punto los recurrentes, como tampoco
20 censuran que también contemple la eventualidad de que, excepcionalmente, las
disposiciones y los actos de la Comunidad Autónoma tengan eficacia jurídica más allá
22 del territorio de Cataluña, siendo doctrina muy temprana que “[l]a unidad política,
jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos
24 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
26 territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda
capacidad de actuación” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1).

28

No se discute, por tanto, que las normas y actos autonómicos puedan tener eficacia
30 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
32 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
34 interpretación del mismo que incluyera entre tales disposiciones a las de origen
autonómico. En la medida en que no es ésta una interpretación necesaria, y siendo así

2 que el precepto tiene contenido suficiente interpretado en el sentido de que las
disposiciones invocadas son las estatales, todo pronunciamiento sobre la
4 constitucionalidad de una interpretación sólo contingente como la propuesta por los
demandantes supondría un juicio hipotético y preventivo frente al legislador del futuro,
6 incompatible con nuestro modelo de jurisdicción constitucional.

8 Conforme al apartado 2 del art. 115 EAC, “[l]a Generalitat, en los casos en que el
objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de
10 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
12 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
14 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
16 supraautonómico de su objeto, como es el caso de los ferrocarriles y transportes
terrestres (art. 149.1.21ª CE). El Abogado del Estado sostiene que, establecido por el
18 Estado un punto de conexión, las consecuencias extraterritoriales del ejercicio de la
competencia autonómica no permiten desplazar al Estado dicha competencia, salvo si la
20 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,
22 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
24 precepto sólo se refiere a las competencias propias de la Generalitat, nunca a las
reservadas al Estado.

26

De nuevo nos encontramos ante un supuesto de impugnación preventiva, fundada
28 en la hipótesis de una interpretación que, sin ser la que necesariamente se desprende del
precepto recurrido, sería en cualquier caso contraria a la Constitución. En efecto, el art.
30 115.2 EAC se refiere de manera inequívoca al “objeto de sus competencias”, lo que
supone, obviamente, **la exclusión** de las competencias del Estado, en particular, de
32 aquéllas 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
34 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

2 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
4 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
6 competencias, sino en el de los límites territoriales del ejercicio de las competencias
atribuidas a la Generalitat por su Estatuto de Autonomía.

8
Y lo hace, además, con perfecto acomodo a los principios de nuestra doctrina más
10 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
12 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
14 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
16 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
18 contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ
6).

20
En consecuencia, ha ser desestimada la impugnación del art. 115 EAC.

22
64. Los preceptos del Capítulo II del Título IV EAC, bajo la rúbrica de *Las
24 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
26 vistos y consignados en los Antecedente 52 a 55 y, ya sobre cada uno de los preceptos
impugnados, en los Antecedentes 58 a 101.

28
Nada en el art. 147.2.d) CE se opone a que un Estatuto de Autonomía, con la
30 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
32 Autónoma asume competencias siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y
respetado el límite de las competencias reservadas al Estado *ex art. 149.1 CE*.

2 Al enjuiciar ahora los artículos impugnados atributivos de competencias concretas
hemos de comprobar si, en efecto, se respetan las competencias exclusivas reservadas al
4 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
6 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
8 Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional; en necesaria e inevitable
correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los arts. 110,
10 111 y 112 EAC.

12 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
14 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
16 competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando
corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les
18 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
20 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
22 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
24 submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropia, sin
cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre **las**
26 **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
28 despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado
(art. 112 EAC).

30

En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir
32 competencias materiales a la Generalitat que se proyectan “en todo caso” sobre las
submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (FJ 59) que dicha expresión ha de
34 entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo para la Comunidad Autónoma
de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se

2 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
4 ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la
Generalitat.

6
Antes aún de pronunciarnos sobre los concretos preceptos del Capítulo II del
8 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
10 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
12 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
14 de nuestra jurisprudencia 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
16 fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias
característico del Estado autonómico.

18
Habremos de ceñirnos, por tanto, al pronunciamiento jurisdiccional estrictamente
20 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
22 Estatuto, requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún
inexistente. **Es cierto que al enjuiciar ahora los preceptos estatutarios habremos de**
24 **estar señalando también, al mismo tiempo y necesariamente, determinados límites**
a los que habrá de sujetarse dicha normativa de desarrollo; pero tales límites,
26 **aparte de tener que resultar inevitablemente generales, no pueden tomarse ahora**
como exhaustivos, de tal manera que habrá de ser con ocasión, en su caso, del juicio
28 de constitucionalidad que de nosotros pueda eventualmente demandarse en el futuro
acerca de esa normativa, cuando, atendida entonces en su entera dimensión cada
30 concreta controversia competencial, pueda esperarse de nosotros la más precisa y
acabada delimitación de los contornos competenciales en litigio.

32
65. El art. 117 EAC, que tiene por rúbrica *Aguas y obras hidráulicas*, ha sido
34 recurrido en sus cinco apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las
partes en el Antecedente 58.

2

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

12

Ya hemos dicho y hemos de reiterar ahora que la atribución por el Estatuto de
14 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
16 proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el
alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración,
18 sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias
estatales (FF JJ 59 y 64). Ello así, la competencia autonómica sobre cuencas
20 hidrográficas intracomunitarias ha de cohonestarse con el legítimo ejercicio por parte
del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha
22 materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y
coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE),
24 que opera como límite a la competencia planificadora autonómica [STC 227/1988, de
29 de noviembre, FJ 20 a)].

26

El art. 117.2 EAC dispone que la Generalitat, “en los términos establecidos en la
28 legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y
las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación
30 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
32 general, así como la participación en su planificación y programación por ser una
materia que corresponde al Estado *ex art. 149.1.24ª CE*.

34

2 Ciertamente el art. 149.1.24^a CE reserva al Estado como competencia exclusiva
las obras públicas de interés general. Ello no es óbice, si embargo, para un adecuado
4 entendimiento constitucional del apartado impugnado en la medida en que tanto la
asunción de competencias ejecutivas por parte de la Comunidad Autónoma sobre dichas
6 obras, así como su participación en su planificación y programación, tienen lugar, **según
dispone expresamente el precepto impugnado**, en los “términos establecidos en la
8 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
10 través del procedimiento constitucionalmente previsto para la transferencia o
delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en la
12 medida en que los límites constitucionales allí establecidos lo permitan**, la
atribución de la competencia autonómica, así como también los concretos términos,
14 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
16 puede tener esta concreta modalidad de cooperación, conforme se declara en el FJ 111.

18 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
20 de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas
intercomunitarias”. Los **recurrentes** consideran inconstitucional esta participación por
22 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
24 contenido y alcance de la participación autonómica a lo que disponga el legislador
estatal.

26
En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de
28 la Comunidad Autónoma, no es sede normativa impertinente, desde la perspectiva
constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido,
30 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
32 Autónoma. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una
manera más detenida al enjuiciar el art. 174.3 EAC (FJ 111), es al legislador estatal,
34 pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé la participación
autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación

2 expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo
caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las
4 competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su
ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

6
En relación con el art. 117.4 EAC, los Diputados recurrentes sostienen que la
8 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
10 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
12 las intercomunitarias, impone una intervención de la Generalitat en el ejercicio de una
competencia estatal que carece de justificación constitucional y condiciona su ejercicio.

14
El apartado impugnado establece un razonable mecanismo de colaboración entre
16 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
18 alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la
competencia estatal *ex art. 149.1.22ª CE* cuando se trate de trasvases entre cuencas
20 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,
22 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.

24
Y, en fin, el art. 117.5 EAC dispone que “[l]a Generalitat participa en la
26 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
28 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
30 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
32 prevé la participación de la Generalitat respecto a recursos y aprovechamientos
hidráulicos que no pertenecen estrictamente a cuencas intracomunitarias.

2 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
4 Autónoma, no es sede normativa **inadecuada**, desde la perspectiva constitucional, para
contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o
6 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,
8 como se desprende de su inciso final y tendremos ocasión de señalar en su momento al
enjuiciar el art. 174.3 EAC (FJ 111), es al legislador estatal al que corresponde
10 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
12 competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su
ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

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

18 **66.** El art. 118 EAC, que lleva por rúbrica *Asociaciones y fundaciones*, ha sido
recurrido en todos sus apartados, habiendo quedado consignadas las posiciones de las
20 partes en el Antecedente 59.

22 Al apartado primero, que dispone la asunción por la Comunidad Autónoma de
“competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen
24 mayoritariamente sus funciones en Cataluña”, le reprochan los recurrentes la
exhaustividad de las submaterias a las que se extiende “en todo caso” la competencia
26 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
28 declaración de utilidad pública ha de entenderse ceñida a los beneficios fiscales que se
establezcan en la normativa tributaria autonómica, circunscribiéndose también al ámbito
30 autonómico aquella declaración.

32 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
34 garantizar el ejercicio del derecho de asociación (art. 149.1.1ª CE) y a la reserva de ley
orgánica (art. 81.1 CE), esto es, con un explícito reconocimiento **de** las competencias

2 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
4 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
6 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
8 Comunidad Autónoma, resulten impedidas en su ejercicio por esa atribución estatutaria
“en todo caso” (FF JJ 59 y 64). Por lo demás, de conformidad con nuestra doctrina, la
10 competencia sobre la determinación y régimen de aplicación de los beneficios fiscales y
declaración de utilidad pública debe entenderse referida al otorgamiento por la
12 Comunidad Autónoma de otros beneficios, distintos **de** los beneficios sobre tributos
estatales, a asociaciones de su ámbito competencial que merezcan su consideración
14 como de utilidad pública, sin que por tanto se desconozca la competencia que al Estado
corresponde *ex art.* 149.1.14^a CE respecto **del** establecimiento de beneficios fiscales
16 sobre tributos estatales (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 18).

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
20 Cataluña, es impugnado porque configura la competencia autonómica sin sujeción a
límite alguno, como si se tratase de una efectiva competencia exclusiva con la extensión
22 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
24 régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las fundaciones establecidos en la
normativa tributaria, **los Diputados recurrentes dan por reproducidas** las
26 consideraciones ya expuestas en relación con el art. 118.1 b) EAC.

28 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
30 competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán,
cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que
32 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 (FF JJ
34 59 y 64). Ello así, la competencia autonómica sobre fundaciones ha de cohonestarse con
el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan

2 concurrir o proyectarse sobre dicha materia, entre otros, los contenidos en el art.
149.1.1^a, 6^a, 8^a y 14^a CE (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 2). En cuanto al motivo
4 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
6 de los beneficios fiscales de las asociaciones [art. 118.1 b) EAC].

8 El art. 118.3 EAC dispone que “[c]orresponde a la Generalitat la fijación de los
criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas
10 públicas a las asociaciones y las fundaciones”. Los Diputados recurrentes consideran
que con la utilización de la expresión “ayudas públicas” la competencia autonómica se
12 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**
14 **competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.14^a CE.**

16 En la impugnación del apartado ahora considerado, los **recurrentes** vienen a
reiterar las razones en las que fundaron la pretensión de inconstitucionalidad del art.
18 118.1 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
20 fiscales sobre tributos no estatales.

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

24 **67.** Del art. 120 EAC, **que destina su regulación a las Cajas de ahorro**, se
impugnan todos sus apartados. **Las razones detalladas de la impugnación y los**
26 **argumentos de las demás partes personadas han sido reseñadas en el Antecedente**
60. El apartado 1 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la
28 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
30 Constitución”, relacionando a continuación **contenidos** concretos de dicha competencia.
Los demandantes fundamentan la impugnación **de dicho** apartado **1** en que, aunque
32 enuncia la competencia autonómica haciendo **expresa** salvedad **de las competencias**
estatales referidas, tal salvedad es contradicha inmediatamente como consecuencia
34 **de la determinación del contenido material de la competencia autonómica con un**
alcance que la convertiría en exclusiva, comprendiendo la determinación de los

2 **órganos rectores sin referencia a la protección de los intereses locales [letra a)], el**
3 **régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro [letra c)] y el ejercicio**
4 **de las potestades administrativas con relación a sus fundaciones con extensión de**
5 **la competencia regulada en el art. 118, también impugnado [letra d)].**

6
7 **Pues bien, las competencias estatales, de las que el propio precepto**
8 **estatutario impugnado hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos**
9 **segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la Generalitat,**
10 **debiendo entenderse que la expresión “en todo caso” que encabeza el listado de**
11 **competencias autonómicas tiene un alcance puramente descriptivo que no impide la**
12 **proyección sobre ellas de las competencias estatales, según hemos precisado en los FF**
13 **JJ 59 y 64. Otro tanto sucede con la falta de referencia a los intereses locales en la letra**
14 **a) que, según denuncian los recurrentes, deben ser salvaguardados, y que el precepto**
15 **estatutario no explicita; y es que la autonomía de los Entes Locales ya está garantizada**
16 **por la propia Constitución y, por lo mismo, ha de ser respetada tanto por el Estado como**
17 **por las Comunidades Autónomas, sin que el artículo impugnado se oponga a lo**
18 **señalado. Los recurrentes impugnan la letra d) señalando que las potestades**
19 **administrativas con relación a las fundaciones que creen pueden ser ejercidas por**
20 **la Generalitat fuera de Cataluña. El reproche tampoco puede prosperar, pues,**
21 **como señala el Abogado del Estado, la Generalitat ha de ejercer dichas potestades**
22 **en el territorio de Cataluña (art. 115 EAC) respecto de las fundaciones creadas por**
23 **Cajas con domicilio en este territorio que desarrollen mayoritariamente sus**
24 **funciones en Cataluña y de acuerdo con los puntos de conexión que libremente fije**
25 **el Estado en ejercicio de sus competencias (art. 149.1, 11 y 13).**

26
27 **La demanda se opone al art. 120.2 EAC, que prevé la competencia compartida de**
28 **la Generalitat sobre la actividad financiera en las cajas de ahorro porque incluye en**
29 **todo caso la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de**
30 **las cajas, con igual argumento que dirige al apartado 1 del precepto. La impugnación**
31 **debe ser rechazada por las razones anteriores, puesto que el precepto estatutario**
32 **impugnado formaliza la competencia autonómica como “competencia compartida” y**
33 **ello, de acuerdo con nuestro enjuiciamiento del art. 111 EAC (FJ 60), significa que**
34 **este tipo de competencia se configura y ejerce “en el marco de las bases que dicte el**
35 **Estado”. En cuanto al “seguimiento” por la Generalitat del “proceso de emisión y**

2 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
4 tampoco ofrece reparos de inconstitucionalidad.

6 **Distinta conclusión hemos de alcanzar en punto a la configuración que el**
precepto hace de las bases estatales como “principios, reglas y estándares mínimos”.
8 **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
10 competencias exclusivas del Estado. Por tanto, tal configuración estatutaria incurre en
inconstitucionalidad.

12
El art. 120.3 EAC atribuye a la Generalitat la competencia compartida con el
14 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**
16 **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
18 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
20 Cataluña, tengan implantación en otras partes del territorio nacional.

22 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
24 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
26 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
28 competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los
subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto.
30 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
32 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
34 también esta faceta.

2 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
4 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
6 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
8 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**
10 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
12 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.

14

Por todo lo expuesto, el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos que
16 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
18 del mismo artículo.

20 **68.** El art. 121 EAC, **que lleva por rúbrica Comercio y ferias**, ha sido impugnado
en sus apartados 1 a), b) y c) y 2 a), **habiendo quedado recogidas las posiciones de las**
22 **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
24 **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**
26 **como de “los horarios comerciales” [letra c)].**

28 Partiendo de la plena eficacia de las competencias estatales concurrentes
relacionadas en el art. 149.1 CE, que no requieren de **salvaguarda** explícita **como**
30 **hemos tenido ocasión de señalar en los FF JJ 59 y 64**, hemos de diferenciar, de un
lado, el ámbito de la regulación administrativa **de la actividad comercial**, es decir, la
32 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**
34 **obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Pues bien, si** en el
ámbito jurídico-público señalado se proyectan con normalidad las competencias

2 autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las **competencias** del Estado *ex art.*
149.1.6ª y 8ª CE (STC 124/2003, FJ 7). **Añadiéndose** a los dos ámbitos anteriores un
4 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, FJ 9), que
6 corresponde disciplinar también al Estado *ex art.* 149.1.13 CE.

8 Por tanto, **ningún reparo ofrece la regulación del** apartado 1 a) del art. 121
EAC, **que se contrae a** la dimensión “administrativa” de la actividad comercial y ferial
10 no internacional que cabe atribuir legítimamente a la competencia autonómica,
dimensión administrativa **que es predicada explícitamente por** el precepto **estatutario**
12 **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
14 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
16 interterritoriales respecto de esta modalidad comercial, que deberán respetarse por la
Generalitat.

18 Por su parte, el art. 121.1 b) EAC atribuye a la Generalitat “la regulación
20 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",
22 lo que, según **denuncian los Diputados recurrentes**, pudiera **traspasar los límites**
territoriales autonómicos e incidir en la competencia estatal de defensa de la
24 competencia. Sin embargo, la **impugnación** debe **también rechazarse de acuerdo con**
la argumentación anterior, sin que, por otra parte, el precepto contenga regulación
26 **alguna del régimen de defensa de la competencia.**

28 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
30 constitucional de unidad de mercado”, la demanda considera que el precepto resultaría
inobjetable si en su enunciado se entendiera salvaguardada la competencia estatal del
32 art. 149.1.13 CE. La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de
comercio interior, debiendo la competencia autonómica coexistir con la
34 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

2 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**
4 **la competencia estatal del art. 149.1.13, por lo que la impugnación debe ser**
desestimada.

6

El art. 121.2 a) EAC atribuye a la Generalitat “la competencia ejecutiva en materia
8 de ferias internacionales celebradas en Cataluña”, rechazándose por los recurrentes que
dicha competencia ejecutiva pueda conllevar la potestad de “autorización y declaración
10 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
12 **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
14 que dicha incidencia no **puede** ignorar las restantes potestades ejecutivas autonómicas
vinculadas a la competencia ejecutiva asumida; **lo que** nos condujo a proclamar la
16 conveniencia de que se **articularan** “mecanismos o cauces de colaboración de las
Comunidades Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del
18 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.
20 121.3 EAC, no impugnado, dispone que “la Generalitat colabora con el Estado en el
establecimiento del calendario de ferias internacionales”, lo que, **obviamente**,
22 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
24 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
26 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
28 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
30 perfectamente las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.10 y 13 CE.

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

34

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

12 Los recurrentes parten de la idea de que no es posible distinguir, como hace el
13 precepto impugnado, entre “consultas populares” y “referéndum”, y sobre esa base
14 defienden que la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32ª CE es necesaria en
15 todo caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que
16 “[e]l referéndum es [...] una especie del género «consulta popular» [...] cuyo objeto se
17 refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del
18 pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un
19 procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración
20 electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con
21 los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder
22 político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental
23 reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio)” (STC
24 103/2008, FJ 2).

26 Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales “se recaba
27 la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través
28 de cualesquiera procedimientos” distintos de los que cualifican una consulta como
29 referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también
30 hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al
31 margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de
32 participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género
33 que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las
34 consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias
35 autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito

2 competencial privativo del Estado. En particular, tampoco del título competencial
atribuido por el art. 149.1.18ª CE, toda vez que, para el cabal entendimiento del art. 122
4 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
6 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 464** acerca del alcance
8 constitucional que merece la calificación como “exclusivas” de determinadas
competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador **estatutario**. La
10 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.

12

Así interpretada, “la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las
14 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
16 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
18 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
20 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
22 autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum,
sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución. Ello es así por cuanto,
24 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
26 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
28 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
30 derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en
el art. 23 CE.” (STC 103/2008, FJ 3).

32

En consecuencia, el art. 122 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido
34 de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su
integridad.

2

70. El art. 123 EAC, **bajo la rúbrica *Consumo***, es recurrido en su integridad, si bien **los recurrentes centran** el objeto de sus críticas en el encabezamiento, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de consumo, **así como en la regulación contenida en las letras a) y e)**. Para los recurrentes, **cuyos argumentos así como los de las demás partes se han expuesto en el Antecedente 63**, dicha competencia exclusiva, formalizada sin límite alguno, vulnera las **diferentes competencias reservadas al Estado por** el art. 149.1 CE que inciden sobre la materia de defensa de los consumidores.

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

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

34

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

2

4 **71.** El art. 125 EAC, **que se ocupa de las Corporaciones de derecho público y**
6 **profesiones tituladas**, es objeto de impugnación en sus cuatro apartados, **habiendo**
8 **quedado consignadas las posiciones de las partes en el Antecedente 64.** El art. 125.1
10 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.

12 El art. 125.1 EAC, sin embargo, **asigna a la competencia exclusiva de la**
14 **Generalitat diversas potestades concretas**, “respetando lo dispuesto en los arts. 36 y
16 139 de la Constitución”. **Los Diputados recurrentes oponen a tal asignación**
18 **competencial que su** exclusividad desplaza a las normas básicas que corresponde dictar
20 **al Estado en la materia (art. 149.1.18 CE). El reproche no puede prosperar en razón de**
22 **las consideraciones generales realizadas en los FF JJ 59 y 64 acerca de las**
24 **competencias del Estado, de las potestades concretas que comprende la competencia**
26 **autonómica y de las prescripciones que contiene el propio encabezamiento de la norma**
28 **contenida en el apartado impugnado. Las atribuciones de competencias que**
30 **efectúan las letras a) (“[l]a regulación de la organización interna, del**
32 **funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como el**
34 **régimen de colegiación y adscripción, de los derechos, deberes de sus miembros y**
del régimen disciplinario”) y b) (“[l]a creación y la atribución de funciones”)
conllevan, por su propio contenido, 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, esto es, 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.

32

34 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

2 este apartado 2 **reprochan** los recurrentes la ignorancia de las bases **que atribuye a la**
3 **competencia del Estado** el art. 149.1.18 CE. Ciertamente, las Corporaciones de
4 Derecho Público, tanto si son representativas de intereses profesionales (Colegios
5 profesionales), como si lo son de intereses económicos (Cámaras de Comercio,
6 Industria y Navegación u otras), tienen la condición de Administraciones Públicas de
7 carácter corporativo, es decir, realizan, además de funciones representativas de intereses
8 privados, funciones de carácter público bajo tutela de la Administración y en tal
9 **condición** quedan sometidas a la competencia estatal de establecimiento de las bases del
10 régimen jurídico correspondiente *ex* art. 149.1.18 CE, **si bien "la extensión e**
11 **intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las Corporaciones**
12 **camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en**
13 **sentido estricto** (SSTC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3 y 206/2001, de 22 de octubre,
14 FFJJ 3 y 4). Pues bien, el art. 125.2 EAC reconoce explícitamente dicha competencia
15 estatal al someter a **dichas bases estatales**, a través de la asunción de la competencia
16 **autonómica con la calificación de** compartida, los aspectos esenciales del régimen
17 jurídico de **las citadas** Corporaciones: su definición, los requisitos para crearlas y los
18 requisitos para ser miembros.

20 El art. 125.3 EAC prevé que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación
21 puedan desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas
22 funciones “previo acuerdo de la Generalitat con el Estado”. Se achaca a este precepto
23 estatutario la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.10 y 18 CE, **que**
24 **están concernidas por proyectarse, respectivamente, sobre las actividades de**
25 **comercio exterior que realizan las Cámaras y sobre** los recursos financieros
26 **destinados a estas actividades**. En cuanto a la **denunciada** vulneración de la
27 competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE) en
28 **punto** a la promoción que pueden realizar las Cámaras de Comercio, Industria y
29 Navegación, la **impugnación** debe rechazarse, **pues hemos afirmado que** “toda
30 competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio cuando cumplen tareas públicas
31 relacionadas con el comercio exterior” (STC 206/2001, FJ 5), **y además, la**
32 **competencia autonómica asumida ha de ejercerse, según el precepto, previo**
33 **acuerdo con el Estado**. Otro tanto cabe decir **acerca de la denunciada** infracción del
34 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

2 **autonómica se sujeta al mismo límite que en el caso anterior, esto es, al acuerdo**
3 **con el Estado.**

4

El apartado 4 del art. 125 EAC regula la competencia exclusiva de la Generalitat
6 sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, imputándosele **por los Diputados**
7 **recurrentes** la infracción del art. 149.1.30 CE. Las **potestades concretas** que el
8 precepto **asigna a la competencia autonómica** respecto de las profesiones tituladas
(aquellas **cuyo ejercicio se condiciona a la** posesión del correspondiente título
10 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
12 profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado *ratione materiae*, pues **el precepto**
13 **impugnado** somete expresamente la competencia autonómica a “las normas generales
14 sobre titulaciones académicas y profesionales”. Igual criterio es predicable de las
potestades concretas que el precepto enuncia a continuación, ya que la indicada
16 salvaguardia se extiende a todas ellas.

18 Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 125.1, 2, 3 y
19 4 EAC.

20

72. Los Diputados recurrentes impugnan el art. 126 EAC, **que lleva por**
21 **rúbrica Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de**
22 **seguridad social**, en su apartado 2, que atribuye a la Generalitat la “competencia
23 compartida” sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de dichas entidades
24 “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**
26 **y las posiciones de las otras partes procesales han quedado recogidas en el**
27 **Antecedente 65.**

El propio precepto estatutario impugnado califica la competencia
30 autonómica asumida como "compartida", lo que significa su sometimiento a las
competencias del Estado para el dictado de normas básicas (en lo esencial, art.
31 **149.1.11 y 13**), sin que, obviamente, tal calificación pueda impedir la incidencia que
32 **sobre la competencia autonómica puedan tener las competencias concurrentes**
estatales, en especial la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).
34

2 **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,
4 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.

6
En conclusión, el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos fijados en”
8 del art. 126.2 EAC es inconstitucional y **nulo**, debiendo desestimarse, en cambio, la
impugnación del resto del precepto.

10
73. Del art. 127 EAC, **sobre Cultura, se impugnan sus tres apartados**, aunque
12 **la fundamentación de la demanda alcanza sólo a** algunos aspectos concretos
derivados de la exclusividad que se predica de la competencia autonómica, **lo que**
14 **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**
16 **las demás partes procesales se han expuesto en el Antecedente 66.**

18 **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
20 Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y
atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades
22 Autónomas, de acuerdo con ellas”, lo que es expresión de que en la materia “cultura”
concurrían competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 49/1984,
24 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,
26 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
28 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**
30 **FF JJ 59 y 64.**

32 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,
34 **los Diputados recurrentes alegan** que la exclusividad competencial autonómica no
puede excluir las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE. **La impugnación** debe

2 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.
4 149.1.13 CE u otras.

6 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
8 interpretarse sistemáticamente con las competencias estatales, **que mantienen su plena
virtualidad.**

10

También se impugna el art. 127.1 d), tercero, EAC, que atribuye a la Generalitat la
12 “proyección internacional de la cultura catalana”, por ignorar la doctrina de la STC
165/1994 en cuanto a los límites que supone para dicha competencia autonómica la
14 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
16 estatutario, **la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias**
estatales no es exigible **en términos constitucionales.** Y es que la competencia estatal
18 en el ámbito de las “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 CE), que ciertamente incluye
el ejercicio del *ius contrahendi*, no impide que las Comunidades Autónomas realicen
20 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
22 que hemos corroborado **precisamente** en materia **de cultura** (STC 17/1991, FJ 6).

24 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
26 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
28 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
30 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,
32 **(FJ 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
34 que todo ello se someta a la competencia normativa del Estado.

2 El art. 127.3 EAC exige el acuerdo previo con la Comunidad Autónoma “[e]n las
actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y
4 equipamientos culturales”, disponiendo además que, “[e]n el caso de las actividades que
el Estado lleve a cabo con relación a la proyección internacional de la cultura, los
6 Gobiernos del Estado y la Generalitat articularán fórmulas de colaboración y
cooperación mutuas conforme a lo previsto en el Título V de este Estatuto”.

8
En lo que hace a la segunda de las previsiones del precepto, y sin perjuicio de
10 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
12 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
14 generalidad y abstracción, el ejercicio de las competencias del Estado eventualmente
implicadas en sus actividades de proyección internacional de la cultura. Antes al
16 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
18 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
20 cultura, **convendrá reiterar que** es objeto de competencias compartidas entre una
pluralidad de sujetos territoriales (por todas, STC 49/1984, de 5 de abril).

22
Por lo que se refiere a la primera parte del precepto, en la que específicamente se
24 cifra el reproche de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, no puede
entenderse que el acuerdo allí referido sea condición necesaria e inexcusable para el
26 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
28 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
30 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
32 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
34 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

2 ineluctable y que no admite actuación que la impida o dificulte por parte de las
Comunidades Autónomas.

4

Es posible, sin embargo, una interpretación del precepto compatible con ese
6 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
8 son, en todo caso, “in perjuicio de las competencias que podrán asumir las
Comunidades Autónomas”— se verifique “de acuerdo con ellas”, lo que implica antes
10 una invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones que
son titulares de competencias concurrentes en un ámbito material compartido, que el
12 sometimiento del ejercicio de las competencias del Estado a la condición del
consentimiento de las Comunidades Autónomas en cada caso, lo que sería incompatible
14 con su naturaleza indisponible e irrenunciable.

16 Interpretado en el sentido que se desprende del propio art. 149.2 CE, el “acuerdo”
también invocado en el art. 127.3 EAC es conforme con la Constitución toda vez que no
18 puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que aquel precepto
constitucional le impone.

20

En suma, ha de ser desestimada la impugnación del art. 127. 1 a), segundo y
22 tercero, d) tercero, 2 y del primer inciso del apartado 3, que ha de ser interpretado en el
sentido expuesto.

24

74. La demanda impugna también la disposición adicional decimotercera del
26 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
28 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
30 **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
32 “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
34 Aragón, con las correspondientes Comunidades Autónomas y con el Estado. **Los
Diputados recurrentes sostienen** que el precepto vulnera la competencia del Estado

2 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.

4

El primer inciso de la disposición adicional decimotercera **determina** que “los
6 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**,
8 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
10 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
12 las Comunidades Autónomas potestades de disposición sobre los bienes o fondos de los
archivos de titularidad estatal que **menoscaben o perturben** las competencias del
14 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
16 el Archivo Real de Barcelona no **supone** alteración **de su** régimen unitario, ni conlleva
afectación alguna de la competencia estatal, **como expresamente reconoce la**
18 **representación procesal del Parlamento de Cataluña**, de manera que la prescripción
estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición
20 estatal de dichos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir
una sobreprotección a dichos fondos.

22

Por su parte el segundo inciso **de la disposición estatutaria**, que prevé la
24 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**
26 **Constitución en cuanto** manifestación del principio de cooperación, que es
consustancial al Estado Autonómico, **obviamente sin** suponer limitación de la plena
28 libertad del Estado para ordenar y realizar la gestión de unos archivos que son de su
exclusiva competencia.

30

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

34 **75.** El art. 128 EAC, **sobre Denominaciones e indicaciones geográficas y de**
calidad, se impugna en sus apartados 1 a) y d) y 3. **Los argumentos de las partes se**

2 **han expuesto en el Antecedente 67.** El apartado 1 se impugna porque, **en opinión de**
3 **los Diputados recurrentes,** las competencias del Estado previstas en los arts. 149.1.13
4 y 18 CE **no resultan preservadas.**

6 Las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art.
7 149.1 CE, por lo que el Estado no puede **dictar** normas básicas o, en general, normas
8 sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades
9 Autónomas (STC 112/1995, FJ 4), lo que significa que no **existe** obstáculo para que
10 éstas asuman competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y denominaciones
11 similares. **Evidentemente** ello no impide su posible conexión con **cualesquiera** de los
12 títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con **el contenido**
13 **en** la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con **los**
14 **incluidos** otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases
15 del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo **pleno y efectivo**
16 desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa **por parte de un precepto**
17 **estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma (FF JJ 59**
18 **y 64).** Por tanto, ningún reproche merece el encabezamiento del art. 128.1 que atribuye
19 a la Generalitat la competencia exclusiva en esta materia “respetando lo dispuesto en el
20 art. 149.1.13 de la Constitución”, **sin que esta indicación estatutaria constriña sólo a**
21 **dicha competencia la actuación del Estado con proyección sobre la materia, como**
22 **acaba de ser dicho.**

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

30 Lo mismo ocurre con su **letra d)**, ya que “el régimen de la organización
31 administrativa de la denominación” es un aspecto relevante de la materia sobre el que la
32 competencia autonómica puede asumirse en exclusividad **en la medida en que el**
33 **precepto estatutario la refiere expresamente "tanto a la gestión como al control de**
34 **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.

2

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**.

En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 128. 1 a) y d) y 3 EAC.

18

76. El art. 129 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma “la competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8ª de la Constitución atribuye en todo caso al Estado”, especificándose que dicha competencia autonómica “incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña”. Las posiciones de las partes en relación con la constitucionalidad del precepto se han recogido en el Antecedente 68. Mientras los recurrentes entienden que el art. 129 EAC sencillamente sustituye el criterio de distribución competencial del art. 149.1.8ª 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 del art. 149.1.8ª CE.

32

Es doctrina reiterada y asumida por todas las partes que el art. 149.1.8ª 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”

2 (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1) que no consiste en la “intangibilidad o
supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que
4 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
6 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
8 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
10 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
12 ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél [...] la Constitución le atribuye ya la
«legislación civil», sin más posible excepción que la «conservación, modificación y
14 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
16 el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni
susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil
18 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.*
20 *cit.*).

22 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
24 la garantía autonómica de la foralidad civil” establecida por el art. 149.1.8ª CE, de
manera que “[l]a Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales
26 preexistentes puedan ser objeto no ya de «conservación» y «modificación», sino
también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce,
28 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,
30 “[e]se crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre
cualesquiera objetos”, si bien no cabe duda de “que la noción constitucional de
32 «desarrollo» permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados
por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal
34 concepto con el más restringido de «modificación». El «desarrollo» de los Derechos
civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia

2 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
4 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
6 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
8 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
10 podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido,
por vía competencial, garantizar” (*loc. cit.*).

12

Los recurrentes sostienen que la competencia de la Comunidad Autónoma sólo
14 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
16 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. 149.1.8ª CE. Este juicio
18 no puede ser compartido. La competencia exclusiva reservada al Estado por el art.
149.1.8ª CE en relación con la “legislación civil” lo es “sin perjuicio de la conservación,
20 modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles,
forales o especiales, allí donde existan”, según dispone en su primer inciso aquel
22 precepto constitucional. Ello implica que respecto de tales “derechos civiles, forales o
especiales” determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de
24 Autonomía competencias consistentes en su “conservación, modificación y desarrollo”
y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, “la
26 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
28 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
30 del art. 149.1.8ª CE (STC 88/1993, FJ 1).

32 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
34 absoluto, a la prescripción del primer inciso del art. 149.1.8ª CE, pues es evidente que
las competencias atribuidas por la Constitución al Estado no precisan de confirmación

2 alguna en los Estatutos de Autonomía (**FF JJ 59 y 64**). Con mejor propiedad, el
Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma
4 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,
6 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
8 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. 149.1.8ª CE.

10
De otro lado, el art. 129 EAC no deja de señalar los límites constitucionales a los
12 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
14 derecho no puede en ningún caso afectar a las materias referidas en el inciso segundo
del art. 149.1.8ª CE, según dispone expresamente el precepto enjuiciado.

16
En fin, la previsión de que la competencia autonómica atribuida por el art. 129
18 EAC “incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña” no
supone una infracción del art. 149.1.8ª CE en el punto en que atribuye al Estado la
20 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
22 omnímoda, sino expresamente sometida al “respeto [...] a las normas de derecho foral o
especial” (art. 149.1.8ª CE), **esto es, a las normas de tales derechos relativas a su
24 propio sistema de fuentes. La competencia exclusiva sobre el derecho civil de
Cataluña, en tanto que derecho foral o especial, comprende, pues, la competencia
26 para la determinación de las fuentes de ese específico derecho, siendo claro que en
ningún caso esa competencia autonómica puede contradecir en su ejercicio a la que
28 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
30 respetar los sistemas normativos privativos de los distintos derechos civiles forales
o especiales.**

32
En definitiva, el art. 129 EAC no se refiere, ni podría hacerlo, a la totalidad del
34 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

2 objeto la conservación, modificación y desarrollo de ese derecho, en los términos
establecidos en nuestra jurisprudencia, **y en la que se comprenda la determinación de**
4 **su propio sistema de fuentes. Determinación que, como función normativa, sólo**
puede tener el alcance que es propio de las funciones de “conservación,
6 **modificación y desarrollo” del derecho civil existente en Cataluña al constituirse**
ésta en Comunidad Autónoma, que son las que constitucionalmente le reconoce y
8 **garantiza el art. 149.1.8ª CE. Sistema privativo de derecho civil, por tanto, que el**
legislador del Estado debe respetar al ejercer su competencia exclusiva para la
10 **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
12 **normativos vigentes en el ámbito civil por razón de la especialidad o foralidad,**
“allí donde existan” (art. 149.1.8ª CE).

14 **Así interpretado, el art. 129 EAC no es contrario a la Constitución.**

16
18 **77.** El art. 131 EAC, bajo la rúbrica *Educación*, atribuye determinadas
competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria.
Si bien se ha impugnado formalmente en su integridad, los recurrentes afirman que su
20 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
22 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
24 la posible infracción de los arts. 27, 81 y 149.1.30ª CE, alegando los Diputados
recurrentes que la Generalitat no puede ostentar competencias exclusivas en materia de
26 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
28 normas la jurisprudencia constitucional.

30 El apartado 1 del art. 131 EAC atribuye a la Comunidad autónoma, “en materia de
enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas
32 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
34 impartan estas enseñanzas”. La misma literalidad del precepto excluye toda posible
infracción del art. 149.1.30ª CE en cuanto reserva al Estado la competencia exclusiva

2 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,
4 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
6 constitucional en cuanto reserva también al Estado las “normas básicas para el
desarrollo del artículo 27 de la Constitución”, reserva cuya finalidad constitucional
8 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
10 EAC de la expresión “competencia exclusiva”, toda vez que con ésta no se significan
otras potestades que las que hemos referido en el FJ 59 al enjuiciar la constitucionalidad
12 del art. 110 EAC.

14 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
16 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
18 infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie
de potestades especificadas en ocho subapartados. Es evidente **que por su propio**
20 **enunciado las potestades especificadas en dichos subapartados respetan la reserva**
de ley orgánica y las bases estatales del art. 149.1.30 CE cuando éstas operan:
22 **regulación de** órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza;
determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil;
24 creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos; inspección,
evaluación interna y garantía de la calidad del sistema educativo; régimen de fomento
26 del estudio, de becas y de ayudas; formación permanente del personal docente; servicios
educativos y actividades extraescolares; aspectos organizativos de la enseñanza no
28 presencial.

30 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,
32 directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30^a CE, determinantes de una serie
de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por
34 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. 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 FJ 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 admiten otro matiz que el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.”

En conclusión, no puede prosperar la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 131 EAC.

78. El art. 132 EAC, *sobre Emergencias y protección civil*, ha sido impugnado en su apartado 1, que **asigna** a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, pues, según **los recurrentes**, las Comunidades Autónomas no pueden asumirla como competencia exclusiva (SSTC 123/1984 y 133/1990). **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.

2 **79.** Del art. 133 EAC, **que se ocupa de *Energía y minas***, se impugnan sus
apartados 1, 2 y 3, únicos a los que se formula reproche. Las posiciones respectivas
4 de los recurrentes y de las demás partes se han expuesto en el Antecedente 71.

6 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
8 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
10 conceptual del precepto, **que según aducen los recurrentes** que podría redundar en la
seguridad jurídica de los operadores, **constituye una tacha que** como señala el
12 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
14 resultan necesariamente de su contenido**, sin que a este Tribunal **corresponda
adoptar** pronunciamientos preventivos.

16 El apartado 2 del art. 133 EAC **ordena** que la Generalitat emita un “informe
18 previo” en el procedimiento de otorgamiento de autorización por el Estado de
instalaciones energéticas que, radicadas en su territorio, se extiendan, o permitan el
20 aprovechamiento, más allá del territorio de Cataluña; **informe que, según los
Diputados recurrentes, condiciona indebidamente el ejercicio de las competencias
22 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
24 transporte de energía salga de su ámbito territorial”. **Sin embargo**, el precepto
estatutario impugnado no cuestiona **ni limita** la mencionada competencia estatal, ya que
26 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
28 mejor ejercicio de sus respectivas competencias.**

30 **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
32 Cataluña”, **de modo que, en opinión de los recurrentes, se condicionaría
indebidamente el ejercicio de la competencia estatal. Sin embargo, hemos de
34 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**

2 **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
4 **autonómica con plena libertad de decisión (FJ 111).**

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

8
10 **80.** El art. 134 EAC, **sobre *Deporte y tiempo libre***, se impugna en su apartado 2,
que prevé la participación de la Generalitat “en entidades y organismos de ámbito
12 **recurrentes, cuyos argumentos, así como los de las demás partes personadas, han**
quedado recogidos en el Antecedente 72, consideran que la amplitud del enunciado
14 **del precepto estatutario colisiona con las competencias del Estado en materia de**
relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

16
18 La participación de la Generalitat, **en lo que ahora importa**, en entidades y
organismos europeos o, en general, internacionales “que tengan por objeto el desarrollo
del deporte”, no supone, **en los términos que se expondrán en el FJ 111, limitación ni**
20 **condicionamiento del ejercicio de las potestades reservadas por la Constitución al**
Estado, en este caso por su art. 149.1.3.

22
24 De acuerdo con lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 134.2
EAC.

26 **81.** Del art. 135 EAC, **bajo la rúbrica *Estadística***, se impugna su apartado 2,
por entender que la habilitación a la Generalitat para colaborar y participar en el
28 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
30 Estadística Pública, exige en algunos casos su participación obligatoria. **Los términos**
del debate procesal sobre el particular se han recogido en el Antecedente 73.

32
34 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

2 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
4 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**
6 **de** que dicha participación, **que el precepto estatutario no concreta, se establezca y**
regule libremente por el Estado, como venimos diciendo y diremos con mayor
8 **detalle en el FJ 111.**

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

12

82. El art. 136 EAC, **que lleva por rúbrica** *La función pública y el personal al*
14 *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**
16 **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
18 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
20 Generalitat ostenta “competencia compartida para el desarrollo” de diversos extremos
del régimen estatutario de los funcionarios **públicos. Sostienen los Diputados**
22 **recurrentes que si bien** la letra b) podría ser respetuoso con la Constitución, pues prevé
la “competencia compartida” autonómica sobre algunos aspectos del “régimen
24 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**
26 **cuanto atribuye** a la Generalitat la competencia exclusiva sobre “el régimen
estatutario” del personal de las Administraciones catalanas, **lo que** impediría el ejercicio
28 de la competencia básica del Estado (art. 149.1.18 CE).

30 El art. 149.1.18 CE reserva al Estado “las bases del régimen estatutario de los
funcionarios públicos” (art. 149.1.18 CE), incluyéndose en ellas “en principio, la
32 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
34 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

2 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).

4

Dado que la letra a) se impugna **por la indebida ampliación de** la competencia
6 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,
8 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
10 funcionarios públicos (empleo público; adquisición y pérdida de la condición de
funcionario; situaciones administrativas; derechos, deberes e incompatibilidades). Pues
12 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
14 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
16 públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, **límite en el**
precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal, pues **obvio es**
18 **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
20 los funcionarios, mientras que el régimen disciplinario guarda relación con los
“deberes” de los mismos, derechos y deberes que, efectivamente, están incluidos en **la**
22 **controvertida letra b). De otro lado, la conexión de este precepto con el art. 111**
EAC no plantea problema de inconstitucionalidad de acuerdo con lo señalado al
24 **enjuiciar el alcance de este precepto estatutario (FJ 60).**

26 **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
28 administrativa” y el “régimen disciplinario” entre los ámbitos de competencia
compartida **con el Estado,** pues ambos aspectos **quedan** incluidos en **dicha**
30 **competencia compartida** a través de los enunciados más generales (derechos y deberes
de los funcionarios) que **contiene** el **precepto estatutario.** En definitiva, **dado el**
32 **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.

34

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

4
6 **83.** El art. 138 EAC, **cuya rúbrica es Inmigración**, ha sido recurrido en sus tres
8 apartados, recogiéndose en el Antecedente 75 las alegaciones de las partes sobre su
10 conformidad con la Constitución. El apartado 1 enumera una serie de competencias o
12 potestades que corresponden “a la Generalitat en materia de inmigración”, siendo
14 impugnado por vulnerar el art. 149.1.2ª CE. Es evidente que la inmigración es una
16 materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado *ex* art. 149.1.2ª CE, de
18 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.

20
22 Como señala el Abogado del Estado, la evolución del fenómeno inmigratorio en
24 España impide configurar la competencia estatal *ex* art. 149.1.2ª CE como un título
horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las
26 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
28 señalarse que los Diputados recurrentes expresamente admiten en la demanda que
determinadas competencias de la Generalitat (servicios sociales, sanidad, educación,
30 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
32 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
34 realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social.

2 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
4 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
6 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
8 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
10 exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de
la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la
12 competencia exclusiva reservada al Estado *ex art. 149.1.2ª CE*.

14 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
16 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
18 extranjeros” y que en ella se incluyen: “a) La tramitación y resolución de las
autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena”, y “b) La tramitación y la
20 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
22 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,
24 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
26 que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que
que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que
28 inmigrantes, no puede hacer entera abstracción, **sin embargo**, de competencias
sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como es el caso, en lo que importa
30 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
32 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
34 extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña, salvando el propio precepto,
como competencia distinta cuyo ejercicio constituye el presupuesto de la que la

2 Generalitat puede asumir respecto de determinados trabajadores, la que corresponde al
Estado en virtud del art. 149.1.2ª CE. En otras palabras, si al Estado ha de corresponder,
4 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
6 inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquélla
que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición
8 como trabajador en Cataluña.

10 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
12 participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores
extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V”. Los Diputados
14 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,
16 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
18 contingente de trabajadores extranjeros, sino con el hecho de que dicha participación se
prevea en un Estatuto de Autonomía.

20

Delimitada en los términos expuestos la tacha de inconstitucionalidad que se
22 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
24 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
26 una sede normativa impertinente, desde la perspectiva constitucional, para prever, con la
generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas
28 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
30 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 (FJ 111), que
32 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
34 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

2 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
4 instituciones del Estado.

6 En consecuencia, el art. 138 EAC **no es contrario a la Constitución si se**
interpreta en el sentido de que la referencia a la “inmigración” no se corresponde con
8 esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2ª CE), sino
con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma.

10

84. El art. 139 EAC, **sobre Industria, artesanía, control metrológico y contraste**
12 **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
14 **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
16 Generalitat en materia de industria **que formula desconoce** la competencia estatal del
art. 149.1.13 CE.

18

Es cierto que el art. 149.1 CE no incluye la “industria” entre las materias que se
20 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**
22 **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
24 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).
26 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
28 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”.
30 **Como sostiene el Abogado del Estado, el propio precepto estatutario proclama**
expresamente el respeto que a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE reclaman
32 **los recurrentes.**

34 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

2 industrial”. **Bastará para rechazar la impugnación con recordar que, según nuestra**
3 **doctrina, la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la** materia de
4 “industria” que las Comunidades Autónomas pueden asumir (SSTC 203/1992, de 26 de
5 noviembre, FJ 2 y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3). **Por ello, la atribución por el**
6 **Estado a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre “la seguridad de las**
7 **actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos**
8 **industriales” no es contraria al orden constitucional de distribución de**
9 **competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación**
10 **general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE al que ya se ha hecho**
11 **referencia.**

12
13 Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 139.1 EAC.

14
15 **85.** El art. 140 EAC, **bajo la rúbrica** *Infraestructuras del transporte y las*
16 *comunicaciones*, ha sido impugnado **por los Diputados recurrentes** expresamente en
17 sus apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 7 por vulnerar diversas competencias del Estado, **como,**
18 **junto con las posiciones de las demás partes, se ha dejado constancia en el**
19 **Antecedente 77.**

20
21 El art. 140.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre
22 “puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio
23 de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general”, **atribución de**
24 **competencia exclusiva que, a juicio de los recurrentes, desplazaría** determinadas
25 **competencias del Estado (así, las del art. 149.1.4, 6, 8 y 18, con especial referencia a**
26 **las del art. 149.1.13 CE). Lo cierto es que dicho apartado 1 del art. 140 EAC salva**
27 **expresamente las competencias estatales concurrentes más directamente relacionadas**
28 **con la competencia asumida por la Comunidad Autónoma al limitar esta última a las**
29 **infraestructuras allí contempladas “que no tengan la calificación legal de interés**
30 **general”, lo que supone la salvaguardia expresa de las competencias estatales del**
31 **art. 149.1.20 y 24 CE. En todo caso, como venimos reiterando, no resulta** necesario
32 **que los Estatutos de Autonomía hagan salvedad expresa de todas las competencias**
33 **que al Estado atribuye la Constitución (FF JJ 59 a 64). Por su parte, la**
34 **“calificación legal” que el precepto estatutario impugnado predica del interés**
35 **general que sustrae a las infraestructuras de transporte radicadas en el territorio**

2 **de Cataluña de la competencia exclusiva de la Generalidad** no conlleva exigencia
alguna de que dicho interés general tenga que formalizarse mediante ley, **bastando con**
4 **que el Estado realice tal calificación mediante cualquier instrumento procedente**
en Derecho

6
El apartado 2 del art. 140 EAC dispone **la participación de la Generalitat** en los
8 organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras
del transportes situadas en Cataluña que son de titularidad estatal”. La demanda se
10 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
12 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
14 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
16 sean de titularidad estatal). Partiendo de ello, la participación de la Generalitat en los
organismos estatales de ámbito supraautonómico enuncia una modalidad de
18 cooperación con estos organismos sin contornos concretos que, de acuerdo con lo que
se dirá en el FJ 111, aparte de tener que ser establecida y regulada por el Estado, no
20 puede menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales, ni puede
sustanciarse en organismos estatales de carácter decisorio.

22
El art. 140.3 EAC **antepone a** “la calificación de interés general de un puerto,
24 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,
26 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
28 la Administración actuante es legítima si aquéllos se ciñen al ámbito de competencias
de la primera y no impiden o perturban las competencias de la segunda (STC 40/1998,
30 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
32 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
34 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,

2 incluso, la asunción de dicha competencia, es lo cierto que el precepto no la impone
3 (“podrá participar”) y que condiciona ambos extremos a “lo previsto en las leyes”, que
4 sólo pueden ser las estatales, además de que tal participación no puede **condicionar** el
5 pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias (**FJ 111**), por lo que, de
6 acuerdo con ello, la participación que aquí examinamos tampoco vulnera la
7 Constitución. **Por su parte, en lo relativo** a la asunción de la gestión, corresponde al
8 legislador estatal **determinarla en la forma constitucionalmente prevista para la**
9 **transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de competencias de**
10 **titularidad estatal y con sometimiento a los límites que a tal efecto la Constitución**
11 **establece.**

12

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

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

30

31 Por su parte, el art. 140.6 EAC **asigna** a la Generalitat, “en materia de red
32 ferroviaria, la competencia exclusiva con relación a las infraestructuras de las que es
33 titular y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de
34 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

2 en materia de red ferroviaria, por lo que dando por reproducida nuestra argumentación,
procede que rechacemos la **objección formulada en** la demanda.

4

Por último, el apartado 7 del art. 140 EAC atribuye a la Generalitat “de acuerdo
6 con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones
electrónicas”, citando a continuación las **potestades** que incluye. La demanda considera
8 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
10 que el apartado incurre en inconstitucionalidad.

12 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
14 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
16 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
18 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
20 emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio
público radioeléctrico), **precisando** que la mayor expansividad del art. 149.1.21 CE
22 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
24 también contempla la competencia exclusiva estatal respecto del “régimen general de
comunicaciones” **y que esta** competencia de “régimen” atribuida al Estado “comprende,
26 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
28 comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un
sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

30

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

34

2 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
4 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
6 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
8 potestad autonómica no es normativa, sino aplicativa, cabe concluir que **esta regulación
estatutaria** no incurre en infracción de las competencias del Estado.

10
Por su parte, la “inspección de las infraestructuras comunes de
12 telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente” [letra
b)], debe ser encuadrada en el “régimen general de comunicaciones”. En efecto, las
14 “infraestructuras comunes de las telecomunicaciones” guardan una relación más
estrecha con el “régimen general de comunicaciones” que con la materia de
16 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
18 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,
20 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
22 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
24 atribuidas a la Generalitat (inspección de las infraestructuras y potestad sancionadora
correspondiente) **no menoscaban ni perturban** la competencia estatal **en materia de
26 régimen general de comunicaciones que tiene por objeto** ordenar normativamente y
asegurar la efectividad de las comunicaciones.

28
La potestad ejecutiva descrita en la letra c) (“la resolución de conflictos entre
30 operadores de radiodifusión que comportan multiplex de cobertura no superior al
territorio de Cataluña”) **es competencia de la Generalitat** cuando **los conflictos que
32 surjan versen sobre** aspectos relativos al régimen de la prestación por los operadores
de estos servicios de comunicación electrónica; sin embargo, **en cuanto medios de
34 comunicación social (art. 149.1.27 CE) quedarían fuera** de dicha competencia
autonómica de gestión los conflictos derivados de la dimensión técnica vinculada al uso

2 del dominio público radioeléctrico que está en manos del Estado, que es su titular (art.
149.1.21 CE).

4

Por último, **la letra d)** (“la gestión del registro de instaladores de infraestructuras
6 comunes de telecomunicaciones y del de gestores de multiplex de ámbito no superior al
territorio de Cataluña”) **tampoco** vulnera la competencia estatal en materia de
8 “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
10 inscribe sin forzamiento en la materia de “medios de comunicación social”.

12 De acuerdo con lo **argumentado** ha de ser desestimada la impugnación del art.
140.1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7 EAC.

14

86. El art. 141 EAC, **sobre** *Juego y espectáculos*, se impugna en su apartado 2,
16 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
18 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
20 **los Diputados recurrentes**, el precepto estatutario extiende la competencia autonómica
a las modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal, desatendiendo la doctrina
22 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.

24

No cabe entender que la atribución competencial a favor de la Generalitat del
26 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
28 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
30 adoptar el Estado, como ya se dirá con más detalle al examinar **la regulación**
estatutaria de dicha Comisión Bilateral (FJ JJ 115 y 116). Por lo que se refiere a la
32 emisión preceptiva de un “informe determinante” de la Generalitat, **el valor**
determinante de dicho objetado por los recurrentes se subsume, como **alega el**
34 **Gobierno de la Generalitat y diremos** con ocasión del examen de la disposición
adicional segunda del Estatuto (FJ 118), en la “posición determinante” de la Generalitat

2 a que se refiere dicha disposición adicional, **posición determinante que únicamente se**
3 **traduce en un deber de motivación por parte del Estado en los casos allí**
4 **contemplados de no aceptación de la posición de la Generalitat. En conclusión,**
5 **dicho deber de motivación** no paraliza la competencia del Estado, que podrá, si lo
6 estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su
7 competencia, como ocurre con la Lotería Nacional, tras recibir **el informe de la**
8 **Generalitat**, sin estar vinculado por el contenido del mismo o por su no emisión.

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

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

22
23 La competencia estatal en materia de “relaciones internacionales” (art. 149.1.3
24 CE) ha de interpretarse en términos estrictos, permitiendo la proyección fuera de España
25 de las competencias sustantivas de las Comunidades Autónomas siempre que estas
26 últimas no desborden el contenido propio de dicho art. 149.1.3 CE que, indudablemente,
27 incluye el *ius contrahendi* y la salvaguarda de la representación, el interés y la
28 responsabilidad internacional del Estado (STC 165/1994, FFJJ 3 a 6). **Pues bien, el**
29 **precepto estatutario no contempla** relaciones de la Generalitat con sujetos de Derecho
30 Internacional Público, pues al utilizar la expresión “entidades internacionales” no se
31 refiere a los Estados ni a las Organizaciones Internacionales que gozan de tal condición.
32 Las “entidades internacionales” aludidas **en el precepto estatutario** no son, pues, en
33 sentido estricto, sujetos de Derecho Internacional Público, sino **expresión** de la
34 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

2 deriva **que el precepto estatutario impugnado no contiene** previsiones relativas al
ejercicio del *ius contrahendi*. **Por su parte, la competencia de la Generalitat referida**
4 **a la** tramitación de documentos otorgados por dichas entidades internacionales **se**
circunscribe a que “afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en
6 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
8 “juventud”, **que el propio** precepto enmarca en las posibilidades abiertas por la
legislación estatal, **sin vulnerar con ello su competencia en materia de relaciones**
10 **internacionales.**

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

14

88. Del art. 144 EAC, **que tiene como rúbrica** *Medio ambiente, espacios*
16 *naturales y meteorología*, se impugna exclusivamente su apartado 5, **según el cual**
corresponde a la Generalitat “el establecimiento de “un servicio meteorológico
18 **propio”, relacionando** las potestades correspondientes (“**el suministro de información**
meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de
20 **las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos**
y la elaboración de la cartografía climática”). Los Diputados recurrentes así como
22 **las demás partes personadas -cuya posición se refleja en el Antecedente 80-, alegan**
la vulneración del art. 149.1.20 CE.

24

En efecto, el art. 149.1.20 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre
26 **el servicio meteorológico. Pero esta** competencia estatal no impide que los Estatutos
de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico
28 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
30 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**
32 **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
34 **CE.**

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

4
6 **89.** El art. 146 EAC, **bajo la rúbrica** *Medios de comunicación social y servicios*
de contenido audiovisual, es impugnado en sus dos primeros apartados, **habiendo**
7 **quedado constancia de las alegaciones de los Diputados recurrentes y de las demás**
8 **partes procesales en el antecedente 81.**

10 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
12 audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de
ámbito local”. La demanda sustenta su inconstitucionalidad sobre el carácter exclusivo
14 **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
16 **social, lo que incluye la consideración de los medios de comunicación como**
servicios públicos. Pues bien, **importa precisar que** la competencia exclusiva
18 autonómica se predica **por el precepto estatutario impugnado únicamente** de “la
organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual”, tanto
20 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
22 normativa básica **estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de**
ejercerse dicha competencia.

24
26 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
28 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
30 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
32 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,
34 pues aquélla no se erige en parámetro de la constitucionalidad en nuestro orden interno
(por todas, STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). **Por lo demás, que la referencia**

2 **territorial** atributiva de la competencia sea el “lugar de la recepción de las emisiones”
3 (o sea, Cataluña) **no** quebranta el art. 149.1.27 CE, **toda vez que** la atribución de
4 cualquier competencia a la Generalitat por **su** Estatuto ha de tener como referencia el
5 territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), **sin que ello se oponga** a que el Estado, titular
6 de la competencia del art. 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente
7 **los puntos** de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los
8 distintos ordenamientos **integrantes de nuestro Ordenamiento constitucional. En fin,**
9 que el precepto concrete la competencia autonómica de regulación y control de los
10 servicios de comunicación audiovisual a los supuestos en que las emisiones, además de
11 partir de Cataluña y recibirse allí, se dirijan específicamente “al público de Cataluña”
12 es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de no hacerse
13 así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones, se produciría una paralela
14 expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar
15 supeditada a la normativa básica del Estado.

16
17 Al apartado 2, que prevé que la Generalitat ostenta “competencia compartida en
18 materia de medios de comunicación social”, se achaca **por los Diputados recurrentes**
19 que no **respetan** la competencia estatal básica en materia de “medios de comunicación
20 social” (art. 149.1.27 CE). La **propia literalidad del precepto estatutario** permite
21 descartar la **objeción**, pues al proclamar la competencia compartida de la Generalitat
22 expresa de manera inequívoca que dicha competencia autonómica se somete a las bases
23 correspondientes que dicte el Estado *ex* art. 149.1.27 CE **sobre “medios de**
24 **comunicación”**, bases que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso **conforme**
25 **hemos señalado al enjuiciar la impugnación dirigida frente al art. 111 EAC (FJ**
26 **60).**

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

29
30 **90.** El art. 147 EAC, **sobre el Notariado y registros públicos**, ha sido impugnado
31 en su apartado 1, letras a), b) y c), **por conculcar** las competencias del Estado del art.
32 149.1.8 y 18 CE en conexión con el art. 130.3 CE. **Los argumentos de los**
33 **demandantes y de las demás partes personadas se han recogido en el Antecedente**
34 **82.**

2

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”.

12

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.

28

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 FJ 21, al que procede remitirse.

34

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

2 **puestos en Cataluña, pues, como ya dijimos en el FJ 51, esta prescripción no deja**
3 **de ser una legítima pretensión del legislador estatutario para la defensa y**
4 **promoción de aquel derecho, que debe ser instrumentada por el legislador estatal**
5 **con plena libertad.**

6
7 El apartado 1 letra b) atribuye a la Generalitat como potestad “ejecutiva” la
8 “participación en la elaboración de los programas de acceso” a los cuerpos de Notarios
9 y Registradores “a los efectos de acreditar el conocimiento del catalán”. Se trata, una
10 vez más, de una previsión **estatutaria** de cooperación que, afirmada en su dimensión
11 ejecutiva, no condiciona en modo alguno (FJ **111**) la competencia estatal para la
12 elaboración de los programas de acceso a estos Cuerpos.

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

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

24
25 **91.** El art. 148 EAC, **bajo la rúbrica** *Obras públicas*, ha sido impugnado en su
26 apartado 2, que **sujeta** la **calificación** de “interés general” de las obras públicas **al**
27 **“informe previo de la Generalitat”**. Este apartado 2 **dispone asimismo la participación**
28 **de** la Generalitat “en la planificación y programación de las obras calificadas de interés
29 general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo
30 establecido en el Título V de este Estatuto”. **Las posiciones de las partes han quedado**
31 **consignadas en el Antecedente 83.**

2 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**
4 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
6 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”.
8 Por tanto, **bastará con que** reiteremos aquí cuanto ya dijimos al examinar **la**
impugnación correspondiente de los citados preceptos estatutarios **para concluir**, por
10 las mismas razones allí expuestas, que debe desestimarse la impugnación del art. 148.2
EAC.

12
92. El art. 149 EAC, que lleva como rúbrica *Ordenación del territorio y del*
14 ***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
16 **las demás partes personadas.**

18 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
20 infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña”. **Según** los
recurrentes, esta previsión implica un condicionamiento del ejercicio de la competencia
22 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
24 acogerse **en razón de la misma argumentación que desarrollamos con ocasión de**
nuestro enjuiciamiento de los arts. 140.3 y 148.2 EAC (**FF JJ 85 y 91**), preceptos que
26 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**
28 **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**
30 **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
32 Administraciones (**FF JJ 115 y 116**).

34 **Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes**
impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias

2 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
4 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
6 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
8 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
10 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
12 competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la
competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias
14 autonómicas, de modo que – **a un lado ahora** “las concesiones de obras fijas en el mar”,
que examinaremos a continuación-, **aquella no resulta vulnerada. La norma**
16 **estatutaria impugnada** se limita a reconocer a la Generalitat **las señaladas** funciones
ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del
18 “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
20 libertad de configuración.

22 **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
24 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
26 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
28 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
30 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
32 “excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad
ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos
34 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

2 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)”
4 (STC 38/2002, 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
6 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
8 estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto **estatutario**
impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola,
10 como reza el encabezamiento del precepto, al “régimen general del dominio público”,
cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a “las excepciones que puedan establecerse
12 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.

14

La demanda solicita también que declaremos inconstitucional el art. 149.4
16 **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
18 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
20 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**
22 **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
24 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
26 en el marco de la legislación estatal y, por lo tanto, respetando el art. 149.1.24 CE. **En todo**
caso, como venimos diciendo en otros preceptos estatutarios de similar alcance, dicha
28 **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.

30

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

34 **93. Los Diputados recurrentes impugnan el art. 150 EAC, que se refiere a**
La organización de la Administración de la Generalitat, en su totalidad por **la**

2 **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
4 Administración, al funcionamiento y articulación territorial de la misma [letra a)], y a
las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa
6 [letra b)]. **De las posiciones de las partes en relación con la constitucionalidad del
precepto se ha dejado constancia en el Antecedente 85.**

8

Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y
10 suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus
respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura
12 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
14 como exclusiva de la competencia atribuida a la Generalitat **por** este precepto
estatutario no contradice la Constitución por cuanto se circunscribe a “la organización
16 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
18 autonómica, no **impidiendo** que la competencia del Estado, reconocida en el art.
149.1.18 CE se despliegue en los principios y reglas básicas **de la organización** que se
20 proyecten sobre los ciudadanos.

22 En conclusión, en virtud de las consideraciones expuestas ha de ser desestimada
la impugnación del art. 150 EAC.

24

94. El art. 151 EAC, **bajo la rúbrica** *Organización territorial*, **reconoce** a la
26 Generalitat “la competencia exclusiva sobre organización territorial”. Es objeto de
impugnación tanto en **su** encabezamiento como en cada uno de sus letras a), b) y c),
28 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
30 doméstica e intracomunitaria **con desconocimiento de** la competencia estatal prevista
en el art. 149.1.18 CE. **Los argumentos de los recurrentes y de las restantes partes
32 personadas se han reseñado en el Antecedente 86.**

34 En la letra a) se enuncian unas potestades (determinación, creación, modificación
y supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña) que

2 no conllevan la regulación completa del régimen jurídico regulador de los entes locales
que integran la organización territorial del Cataluña, sino que **tienen por objeto**
4 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**
6 **que ello** impida la **plena** virtualidad de las bases **estatales** del art. 149.1.18 CE **y su**
proyección sobre la creación, modificación y supresión de las veguerías de acuerdo con
8 lo dicho en el FFJJ 40 y 41.

10 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
12 denominación, capitalidad, símbolos, topónimos y regímenes especiales, **objetan los**
Diputados recurrentes los mismos vicios de inconstitucionalidad, siendo notorio que
14 las facultades que se reservan a la Comunidad Autónoma tampoco conllevan la
regulación completa de los aspectos indicados. Se trata **también aquí** de potestades
16 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
18 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,
20 hemos de remitirnos a cuanto ha quedado razonado al respecto en el FFJJ 40 y 41.

22 Para los recurrentes los términos de la letra c) resultan crípticos, a pesar de lo cual,
a su juicio, vulneran las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE sin **aportar**
24 mayor fundamentación **al respecto. Ante el planteamiento de la demanda la**
impugnación debe ser rechazada sin perjuicio de que proceda la extensión a este
26 **caso de la argumentación antes efectuada y con ello la plena eficacia de las bases**
estatales ex art. 149.1.18.

28

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 151 EAC.

30

95. La impugnación del art. 152 EAC, sobre Planificación, ordenación y
32 **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
34 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.

2

La impugnación debe rechazarse, **ya que el precepto estatutario impugnado**
4 **contrae** la competencia autonómica al “desarrollo y la gestión de la planificación
general de la actividad económica”, lo que presupone **necesariamente** la existencia de
6 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
8 ordenación general de la economía.

10 Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 152.4 b) EAC.

12 **96.** La impugnación del art. 154 EAC, **que tiene por rúbrica** *Promoción y*
defensa de la competencia, se circunscribe a su apartado 2, que atribuye a la Generalitat
14 “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
16 en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña”. **Los argumentos aducidos por**
las partes se han recogido en el Antecedente 88.

18

Se reprocha al precepto, en primer lugar, que determine los puntos de conexión
20 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
22 como referencia las prácticas restrictivas de la competencia “en el ámbito que no supere
el territorio de Cataluña”, lo que circunscribe el ámbito territorial de dicha competencia
24 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
26 materia y, determinar, de acuerdo con la STC 208/1999, FJ 6, los criterios que permiten
apreciar el alcance supraautonómico de las prácticas restrictivas. En definitiva, nada en
28 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
30 retenga para sí las competencias ejecutivas sobre las prácticas restrictivas de la
competencia que afecten tanto al conjunto del mercado nacional como a ámbitos
32 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
34 libre competencia exclusivamente en el ámbito autonómico y de acuerdo con los
criterios de la legislación estatal.

2

La segunda **objeción** de inconstitucionalidad **planteada por** los recurrentes **denuncia** que el art. 154.2 EAC atribuye competencias a la Comunidad Autónoma que **exceden** 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 se resulten incluidas en el ámbito de la competencia autonómica y carezcan de trascendencia supracomunitaria.

16

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 (**FJ 61**), por lo que la impugnación no puede prosperar.

Por las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 154.2 EAC.

26

97. El art. 155 EAC, **que responde a la rúbrica, *Propiedad intelectual e industrial***, se impugna únicamente en lo que se refiere a su apartado 1 b), que incluye, entre las competencias ejecutivas de la Generalitat, la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña. **De las posiciones de las partes se ha dejado constancia en el Antecedente 89.** Para los recurrentes esta norma vulnera el art. 149.1.9 CE tal y como ha sido interpretado por este Tribunal en la Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre.

34

2 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
4 Tribunal, en la que **consideramos** constitucionales las previsiones de la Ley de
Propiedad Intelectual que atribuyeron al Ministerio de Cultura la autorización y
6 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
8 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
10 han de intervenir u operar en distintos ámbitos materiales **constituye** una actuación
aplicativa de la normativa correspondiente, siendo dicha actuación aplicativa
12 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 6 de mayo, FJ 6; y
14 133/1997, 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,
16 de 17 de febrero, FJ 11).

18 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
20 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
22 propiedad intelectual no conlleva, por sí sólo, **su** inconstitucionalidad, pues dicha
autorización y revocación pueden inscribirse, en cuanto tales, en la función ejecutiva.
24 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
26 pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para
asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación. **A este respecto**
28 **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
30 compartida, **tales** potestades ejecutivas no **impiden** que la legislación estatal retenga
para el Estado las **competencias** que ahora se controvierten.

32

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 155.1 b) EAC.

34

2 instituciones internacionales”, **debemos insistir en que la participación constituye**
3 **una modalidad cooperadora que no merece reproche constitucional alguno cuando**
4 **se acomoda al carácter y los límites a los que nos referiremos también con más**
5 **detalle al abordar los preceptos recurridos del Título V EAC (FJ 111).** En este caso,
6 el precepto impugnado enuncia genéricamente tanto la colaboración como la
7 participación autonómica en materia de investigación, desarrollo e innovación, sin
8 imponer **condicionamiento alguno** al Estado, de **modo** que ha de ser precisamente el
9 Estado el que regule, en su caso, **el alcance** y las modalidades técnicas de dicha
10 participación.

12 De acuerdo con lo indicado, ha de ser desestimada la impugnación del art. 158.3
13 EAC.

14

15 **100.** Se impugnan los apartados 1 y 3 del art. 160 EAC, **sobre Régimen local**, por
16 entender que en ellos se excluye la posibilidad de que el Estado pueda dictar bases en
17 materia de régimen local *ex art. 149.1.18 CE*, **habiéndose reseñado los respectivos**
18 **alegatos de las partes en el Antecedente 92.**

20 El art. 160.1, letra a), EAC incluye entre las competencias exclusivas de la
21 Generalitat “las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así
22 como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración
23 entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las
24 distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales”. Pues bien,
25 el precepto sólo conlleva, de un lado, que la Generalitat pueda relacionarse directamente
26 con dichos Entes Locales, lo que es legítimo por el carácter bifronte propio del régimen
27 local, y, de otro, que en esas relaciones la Generalitat pueda determinar cuáles hayan de
28 ser las técnicas de relación para la cooperación y coordinación que procedan en cada
29 caso, lo que tampoco debe conducir a la inconstitucionalidad, ya que la remisión que se
30 hace en este punto a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y
31 consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de
32 acuerdo con lo que el Estado, *ex art. 149.1.18 CE*, establezca en su caso. Por lo demás,
33 nada en el precepto impugnado obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable
34 relaciones directas con las Entidades locales [STC 214/1989, FFJJ 20 e) y 29 a)].

2 **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,
4 reitera el contenido del art. 84 EAC, excluyendo con ello la incidencia de las bases
estatales. **Hemos de reiterar que** la competencia de la Generalitat para asignar
6 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
8 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
10 áreas en las que el Estado disponga de competencia *ratione materiae*, incluidas las
bases en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE) (**FJ 37**). **Pues bien, en este caso el**
12 **precepto estatutario impugnado atribuye a la Generalitat la determinación**
concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá
14 **circunscribirse a las áreas de competencia de aquélla y, por tanto, respetar las**
competencias del Estado.

16
La letra c) **asigna** a la Generalitat “el régimen de los bienes de dominio público,
18 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
20 los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales.

22 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
24 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
26 bienes patrimoniales, no existiendo obstáculo constitucional para que la Comunidad
Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia
28 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.
30 149.1.18 CE, el precepto **estatutario** no atribuye a la Comunidad Autónoma el
establecimiento de su régimen jurídico, sino **tan sólo la** determinación concreta **de los**
32 **tipos y clases de servicios públicos** entre los diversas posibles, lo que presupone el
respeto a la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE **para fijar la normativa básica por**
34 **la que se ha de regir cada uno de ellos.**

2 **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
4 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
6 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
8 las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se
dijo en el FJ 41.

10
En conclusión, el art. 160.1 EAC, al **reconocer** a la Comunidad Autónoma las
12 competencias examinadas en “exclusividad”, **no impide que** sobre dichas competencias
autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente, las del art.
14 149.1.18 CE (**FJ 59**).

16 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
18 locales que cree “con la excepción de los constitucionalmente garantizados”,
considerando los recurrentes que su proyección sobre las veguerías vulnera las
20 **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**
22 **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),
24 competencia estatal **que se extiende a todos** los entes locales y que no precisa ser
confirmada por el EAC.

26
De acuerdo con lo expresado, ha de ser desestimada la impugnación del art.
28 **160.1 a), b), c), y d) y 3 EAC.**

30 **101.** El art. 161 EAC, **que tiene por rúbrica** *Relaciones con las entidades*
religiosas, **dispone** en su apartado 3 que “[l]a Generalitat colabora en los órganos de
32 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
34 **consignadas en el Antecedente 93, consideran inconstitucional la referida**
regulación al pretender interferir en el ejercicio de competencias que

2 constitucionalmente corresponden al Estado, sin que el Estatuto de Autonomía
pueda efectuar dicho condicionamiento.

4
6 La colaboración, como recuerda el Abogado del Estado, es un principio
7 inherente a nuestro sistema de articulación territorial del poder que hace aconsejable la
8 puesta en marcha de técnicas o mecanismos de colaboración y cooperación
9 especialmente en supuestos de competencias transversales o concurrentes,
10 debiendo tenerse presente en lo que ahora importa que la Generalitat ha asumido
11 competencia exclusiva en materia de entidades religiosas, así como competencia
12 ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa en el art. 161.1 y 2 EAC, sin que
13 dichas atribuciones competenciales hayan sido cuestionadas por los recurrentes. A
14 la precedente consideración en modo alguno resulta ocioso añadir, de un lado, que
15 el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad
16 Autónoma, no es sede normativa impertinente, desde la perspectiva constitucional,
17 para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, una
18 fórmula cooperativa como la que en él se enuncia, y, de otro lado, proyectando al
19 caso lo que se dirá en supuestos de participación de la Comunidad Autónoma en
20 organismos o instituciones estatales (FJ 111) que es al legislador estatal al que le
21 corresponde concretar con entera libertad de decisión y configuración la
22 colaboración expresada en los órganos a los que se refiere el precepto, su alcance y
23 su modo de articulación, quedando a salvo en todo caso, dada la voluntariedad que
24 caracteriza a la técnica de colaboración, la titularidad de las competencias
estatales.

26 La impugnación del art. 161.3 EAC debe ser, pues, desestimada.

28 **102.** El art. 162 EAC, en el que se recogen las competencias asumidas por la
29 Comunidad Autónoma en materias, atendiendo a su rúbrica, de *sanidad, salud*
30 *pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos*, ha sido impugnado en sus
31 apartados 1, 3, 4 y 5, a los que se atribuye, sustancialmente, la infracción del art.
32 149.1.16 CE, **habiendo quedado consignadas las respectivas posiciones de las partes**
en el Antecedente 94.

2 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
4 funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y
establecimientos sanitarios”. **Para los demandantes el precepto es inconstitucional**
6 **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 le corresponde delimitar en
8 **cada momento al Estado sin condicionamientos estatutarios, aunque admiten que**
difícilmente la competencia estatal sobre bases y coordinación general de la
10 **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
12 **la potestad de autoorganización refuerza la competencia autonómica. De nuevo se**
reprocha a un precepto estatutario, que confiere en este caso una competencia de
14 **carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma, que supuestamente pueda impedir**
al Estado el ejercicio de competencias constitucionalmente reservadas, en lo que
16 **ahora interesa la competencia de bases y coordinación general de la sanidad (art.**
149.1.16 CE).

18
20 **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
22 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
24 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
26 **precepto recurrido, que expresamente se trae a colación en la demanda a título de**
ejemplo de su inconstitucionalidad, excluyan en todo caso la aplicación de normas
28 **básicas o coordinadoras del Estado.**

30 El apartado 3, que otorga a la Generalitat “la competencia compartida” con el
Estado en **distintos ámbitos relativos a las materias de sanidad y salud pública,**
32 **cuyo alcance se precisa en las diversas letras que forman parte del precepto,**
limitando los recurrente su impugnación exclusivamente a aquel encabezamiento,
34 **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

2 **al motivo de inconstitucionalidad aducido por los demandantes, ha de compartirse**
3 **el alegato del Abogado del Estado, quien acertadamente señala que cuando una**
4 **competencia se identifica con la compartida hay que entender necesariamente que**
5 **al Estado le corresponden las competencias que en cada caso ostente por razón de**
6 **la materia regulada estatutariamente, que, en lo que ahora concierne en relación**
7 **con el precepto recurrido, son las bases y la coordinación general de la sanidad**
8 **(art. 149.1.16 CE); lo que implica que el precepto estatutario otorga plena virtualidad**
9 **a la competencia estatal básica y de coordinación, que no queda limitada por la**
10 **enumeración de submaterias que el propio precepto contiene, ya que puede incidir**
11 **sobre todas ellas.**

12

13 **Sobre el apartado 4 del art. 162 EAC, que dispone la participación de la**
14 **Generalitat “en la planificación estatal en materia de sanidad y salud pública con arreglo**
15 **a lo previsto en el Título V” EAC, se proyectan por los recurrentes los mismos**
16 **reproches que les suscita con carácter general el Título V a cuya argumentación se**
17 **remiten. Sin perjuicio de remitirnos también a lo que diremos al examinar el art.**
18 **174.3 (FJ 111), es suficiente con señalar ahora, puesto que el precepto estatutario no**
19 **precisa ni el alcance ni las modalidades participativas, que es al legislador estatal al**
20 **que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su**
21 **concreto alcance y su modo específico de articulación, debiendo quedar a salvo la**
22 **titularidad de las competencias estatales y la libertad que en su ejercicio**
23 **corresponde a los organismos e instituciones del Estado.**

24

25 **Por último, el apartado 5 del art. 162 EAC, que atribuye a la Generalitat “la**
26 **competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos”,**
27 **es impugnado por su relación con el art. 112 EAC dado el alcance general que tienen**
28 **las potestades autonómicas de ejecución en aquel precepto estatutario. Pues bien, la**
29 **competencia de la Generalitat se acomoda al art. 149.1.16 CE, que reserva al Estado la**
30 **“legislación sobre productos farmacéuticos”, debiendo remitirnos sin más a lo ya**
31 **dicho respecto del art. 112 EAC (FJ 61), y de este modo descartar la**
32 **inconstitucionalidad del art. 162.5 EAC, que en ningún momento define el alcance**
33 **y significado de la concreta competencia ejecutiva que en él se atribuye a la**
34 **Comunidad Autónoma.**

2 Por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 162.1, 3,
4 y 5 EAC.

4
6 **103.** El art. 163 EAC, **bajo la rúbrica** *seguridad privada*, ha sido impugnado en
8 su **letra c)**, que **atribuye** a la Generalitat “la ejecución de la legislación del Estado”
10 **sobre “[l]a autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada”.**
12 **Entienden los Diputados recurrentes que el precepto vulnera la competencia del**
14 **Estado** *ex* art. 149.1.29 CE **y no se adecúa a la doctrina contenida en nuestra** STC
16 154/2005, de 9 de junio. **Las posiciones de todas las partes se encuentran recogidas**
18 **en el Antecedente 95.**

12
14 Cabe recordar que en dicha STC 154/2005 consideramos que la fijación de las
16 pruebas dirigidas a la habilitación del personal de seguridad privada y la autorización de
18 los centros de impartición de enseñanzas en materia de seguridad privada se situaban
20 dentro de la competencia estatal de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Ahora bien,
22 debemos aclarar ahora que es posible separar ambos aspectos (habilitación del personal
24 y autorización de los centros de enseñanza). Siendo de la competencia estatal establecer
26 y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal, ello no tiene como
28 consecuencia necesaria la competencia del propio Estado para autorizar los centros
30 concretos de enseñanza que las impartan, pues puede regular, con el máximo de
32 concreción que decida, los requisitos que han de reunir dichos centros, de manera que
34 las Comunidades Autónomas los autoricen cuando cumplan tales requisitos.

24
26 En conclusión, ha de ser desestimada la impugnación del art. 163 c) EAC.

26
28 **104.** El art. 166 EAC, **que tiene por rúbrica** *Servicios sociales, voluntariado,*
30 *menores y promoción de las familias*, ha sido **recurrido** en sus apartados 1, **letra a) in**
32 **fine**, 2 y 3, **letras a) y b).** **Las posiciones respectivas de las partes se han reseñado en**
34 **el Antecedente 96.**

32 El art. 166.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de
34 “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 y complementarias de otros

2 sistemas de previsión pública”. Los demandantes insisten en su oposición a la
3 regulación de las competencias exclusivas del art. 110 EAC y fundan la
4 inconstitucionalidad del inciso final del art. 166.1 a) EAC en la vulneración de la
5 competencia estatal en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), pues, a su
6 juicio, al distinguir el precepto estatutario entre "prestaciones económicas con
7 finalidad asistencial" y "prestaciones complementarias de otros sistemas de
8 previsión pública" se deja claro que estas últimas no son prestaciones con
9 "finalidad asistencial", con lo que se desborda el ámbito de la asistencia o los
10 servicios sociales para entrar en el propio de la Seguridad Social. Para desestimar
11 en este extremo la pretensión de los recurrentes es suficiente, por un lado, con
12 remitirnos a lo que hemos dicho en relación con el art. 110 (FJ 59), en cuanto a la
13 objeción que a éste se le formula, y, por otro lado, en cuanto al concreto reproche
14 que se dirige al art. 166.1 a) *in fine* EAC, con advertir, como hace la representación
15 procesal del Gobierno de la Generalitat, que el precepto impugnado se encuadra
16 en el ámbito material de la asistencia y servicios sociales, como se pone de
17 manifiesto en su encabezamiento, y no en el de la Seguridad Social (STC 239/2002,
18 de 11 de diciembre, FJ 5), ya que en tal caso las prestaciones complementarias en
19 él referidas se habrían insertado en el precepto estatutario dedicado a las
20 competencias de la Generalitat en materia de Seguridad Social (art. 165 EAC).

22 El art. 166.2 EAC **confiere** a la Generalitat “la competencia exclusiva en materia
23 de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y
24 la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que
25 se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas”. Es
26 **impugnado al cuestionar los recurrentes que el voluntariado sea susceptible de ser
27 convertido en una materia autonómica a efectos competenciales cuando, en su
28 opinión, se trata, más bien, de una faceta dentro de las materias en que cada caso
29 se incardina, considerando finalmente que el precepto estatutario es contrario al
30 art. 149.1 CE al atribuir a la Generalitat una competencia exclusiva que excluye
31 por el completo al Estado. En ningún precepto constitucional sustentan los
32 demandantes su objeción a la posibilidad de que por vía estatutaria las
33 Comunidades Autónomas, como en este caso acontece vía EAC con la Comunidad
34 Autónoma de Cataluña, puedan asumir competencia en materia de voluntariado, ni de esa posible asunción resulta por sí misma infracción constitucional alguna, de**

2 **modo que, en tanto resulte respetuosa con el orden constitucional de distribución**
3 **de competencias, ningún reparo puede hacerse, en principio, desde una**
4 **perspectiva constitucional. Por lo demás, ya hemos tenido ocasión de referirnos al**
5 **enjuiciar el art. 110 EAC al alcance y significado del carácter exclusivo con que en**
6 **el EAC se definen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma,**
7 **habiendo señalado entonces, y debiendo recordar ahora en relación con el concreto**
8 **supuesto que nos ocupa, que aquella calificación estatutaria no impide el ejercicio**
9 **de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con**
10 **las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate**
11 **de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los**
12 **términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los preceptos del**
13 **Estatuto (FJ 59).**

14
15 El apartado 3 del art. 166 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva
16 “en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del
17 régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los
18 menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando
19 en este último caso, la legislación penal” [letra a)]. **Los demandantes, que**
20 **expresamente admiten la amplísima competencia autonómica sobre menores,**
21 **estiman que el precepto incurre en inconstitucionalidad al calificarla de exclusiva,**
22 **desconociendo las competencias del Estado ex art. 149.1.1, 2, 5, 6 y 8.** Al respecto,
23 debemos reiterar una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no
24 incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como “competencias exclusivas”, no
25 cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional,
26 lo que hemos proclamado, específicamente respecto de esta materia en los FFJJ 3 y 4 de
27 la STC 234/2004. Por tanto, el enunciado de la competencia autonómica como
28 exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas
29 (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), **debiendo insistir, no obstante, en que de ningún**
30 **modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente**
31 **reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites**
32 **infranqueables a los enunciados estatutarios.**

33
34 **E igual resultado merece la pretensión actora de inconstitucionalidad**
35 **dirigida al art. 166.3.b) EAC en cuanto prevé que “[l]a Generalitat participa en la**

2 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
4 momento al enjuiciar el art. 174.3 EAC (FJ 111), por proyectarse la participación
en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su
6 posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma, es al
Estado, como reconoce la representación procesal del Gobierno de la Generalidad,
8 al que le corresponde determinar con entera libertad la participación expresada,
su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso
10 quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente
implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e
12 instituciones del Estado.

14 En conclusión, ha de desestimarse la impugnación del art. 166.1 a) *in fine*, 2 y 3 b)
EAC.

16

18 **105.** El art. 169 EAC, con la rúbrica *Transportes*, ha sido recurrido en sus
apartados 2 y 3. El primero de ellos dispone que “[l]a integración de líneas o
servicios de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o
20 servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Generalitat”. Por su
parte, el apartado 3 establece que “[l]a Generalitat participará en el
22 establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con
otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo
24 previsto en el Título V”. Los demandantes consideran que el Estatuto de
Autonomía no puede condicionar el ejercicio de competencias estatales exclusivas
26 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
28 Comunidad Autónoma, y, en el segundo, su participación. Las posiciones
respectivas de los recurrentes y de las demás partes procesales se han consignado
30 en el Antecedente 97.

32 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
34 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

2 **la Generalidad, el supuesto contemplado es el de la integración de una línea local**
por discurrir por una sola Comunidad Autónoma, sobre la que ésta puede, por
4 **tanto, asumir la competencia, en una línea supracomunitaria, competencia del**
Estado *ex art. 149.1.21 CE*, pasando aquélla, por consiguiente, de la titularidad
6 **autonómica a la estatal. Esa traslación competencial justifica el informe previo de**
la Generalidad que se contempla en el precepto estatutario, que ni desplaza ni
8 **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
10 **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
12 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
14 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
16 competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sin contar con la intervención de
ésta (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 44).

18

El apartado 3 del art. 169 EAC contempla la participación autonómica en el
20 establecimiento de servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras
Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional, participación que tendrá lugar
22 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
24 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
26 estatales. **Es además** evidente que estos servicios ferroviarios afectan directamente a las
competencias de la propia Comunidad Autónoma cuando existan servicios
28 intracomunitarios con itinerarios que coincidan, total o parcialmente, con los que
establezca el Estado para las comunicaciones con otras Comunidades Autónomas o para
30 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
32 se volverá a expresar al examinar el Título V del Estatuto (**FJ 111**).

34 Por tales razones, ha de ser desestimada la impugnación del art. 169.2 y 3 EAC.

2 **106. El art. 170 EAC, que atribuye a la Generalidad la competencia**
ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, ha sido recurrido en las
4 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.

6
8 **Los demandantes anteceden 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,
10 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,
12 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
14 detenimiento estas objeciones, debiendo remitirnos en cuanto al alcance de las
competencias ejecutivas a lo ya dicho en relación con el art. 112 EAC (FJ 61) y en
16 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
18 que la propia demanda posterga a ese momento esa impugnación huérfana ahora
de la más mínima argumentación.

20
22 **La letra d) del apartado 1 del art. 170 EAC precisa como uno de los**
contenidos que integra la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia de
trabajo y relaciones laborales “[l]a intermediación laboral, que incluye la
24 regulación, la autorización y control de las agencias de colocación con sede en
Cataluña”. Los demandantes estiman inconstitucional el precepto estatutario al
26 entender, en primer término, que la competencia de “regulación” excede de la
competencia de ejecución que en materia laboral puede asumir la Comunidad
28 Autónoma al estarle reservada la Estado *ex* 149.1.7 CE la legislación laboral.
Como sostiene la representación procesal del Gobierno de la Generalidad, el
30 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
32 Comunidad Autónoma en materia de trabajo y relaciones laborales como
expresamente se califica en el encabezamiento del art. 170 EAC. Entendida de este
34 modo, como no puede ser de otra forma, se desvanece el reproche de
inconstitucionalidad que aprecian los recurrentes, pues ya hemos tenido ocasión de

2 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
4 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
6 actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC
51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)” (FJ 61).

8
Por otra parte, tampoco puede prosperar el motivo de inconstitucionalidad
10 adicional que aducen los recurrentes referido a las facultades de autorización y
control de las agencias de colación, puesto que el establecimiento de la sede de
12 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
14 derivarse necesariamente una proyección extraterritorial de su ejercicio, dado que
la competencia asumida puede proyectarse sobre la vertiente organizativa de
16 aquéllas, 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
18 la competencia constitucionalmente reservada *ex art. 149.1.7 CE*.

20 “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
22 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
24 precepto no atiende al eventual ámbito supraautonómico de las huelgas ni a la
competencia estatal sobre determinados servicios **esenciales**, contrariando así la
26 doctrina establecida en la STC 233/1997, de 18 de diciembre.

28 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
30 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
32 modo que “la autoridad gubernativa a quien corresponde determinar el mínimo de
mantenimiento del servicio, a fin de preservar los derechos o bienes constitucionales
34 comprometidos por la huelga, es aquella autoridad, estatal o autonómica, que tiene
competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión”

2 (STC 233/1997, de 18 de diciembre FJ 6, con cita de las SSTC 33/1981, de 5 de
noviembre, 27/1989, de 3 de febrero).

4

De lo anterior se desprende que la Generalitat puede ser competente para la
6 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
8 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,
10 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
12 **por corresponderle la responsabilidad política del servicio en cuestión.**

14 **El art. 170.2 EAC dispone que “[C]orresponde a la Generalitat la
competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en
16 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
18 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”.**

20

**Los demandantes objetan a la adscripción orgánica y funcional de los
22 funcionarios a las que se refiere el precepto que buena parte de las tareas que
tienen asignadas dichos funcionarios siguen correspondiendo al Estado de acuerdo
24 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
26 corresponde por consecuencia también la autoorganización de los servicios
correspondientes, es decir, el establecimiento del sistema de organización y
28 funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de
dicha legislación, lo que incluye la posibilidad de establecer que los funcionarios
30 encargados de tales funciones estén adscritos orgánica y funcionalmente a la Generalitat
(STC 249/1988, FJ 3). Esta regulación estatutaria no impide, pero tampoco implica, que
32 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
34 los mismos cometidos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia
autonómica como de competencia estatal. Al mismo tiempo, tampoco implica**

2 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
4 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
6 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
8 modalidad de organización de la acción inspectora, a la que corresponde garantizar
dicha igualdad.

10
11 **En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 170.1 d) e i) y**
12 **2 EAC.**

14 **107. Los Diputados recurrentes impugnan el apartado segundo de la letra c)**
del art. 171 EAC, dedicado a las competencias de la Generalidad en materia de
16 *turismo*, en cuando dispone, con el fin de facilitar la coordinación entre la red de
establecimientos turísticos de titularidad de la Generalidad y los establecimientos
18 de la red de Paradores del Estado que se ubica en Cataluña, que “[...] la
Generalidad participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los
20 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
22 posiciones de las partes, los demandantes sostienen que esa participación es
contraria al orden constitucional de distribución de competencias, que no se puede
24 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
26 contrapartida, la participación del Estado en los órganos de administración de la
red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalidad.

28
La primera de las **objeciones** que se opone al precepto es la de que en él se
30 impone estatutariamente una coordinación que es de competencia estatal. **Un adecuado**
entendimiento del precepto estatutario ha de partir de la consideración, puesta de
32 **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
34 **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

2 **se circunscribe a prever la participación que se cuestiona con la finalidad de**
3 **facilitar la coordinación entre una y otra red de establecimiento hosteleros, sin**
4 **predicar en ningún caso la titularidad autonómica de una supuesta facultad**
5 **coordinadora en la materia.** La norma, según su tenor literal, se dirige sólo a
6 “facilitar” la coordinación entre la red de establecimientos turísticos de titularidad de la
7 Generalitat y la red de Paradores del Estado, siendo ello legítimo habida cuenta de las
8 competencias autonómicas que se encuentran en juego.

10 **De otra parte, en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a**
11 **“en los términos que establezca la legislación estatal”, es evidente que corresponde**
12 **al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se**
13 **refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como**
14 **también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance**
15 **general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación, de conformidad**
16 **con lo que se dispone en el FJ 111.**

18 Finalmente, y en cuanto al argumento del recurso que denuncia la no inclusión
19 en el precepto examinado de una recíproca participación del Estado en los órganos de
20 administración de la red de establecimientos turísticos de la Generalitat, para rechazarlo
21 basta recordar que, “el principio de reciprocidad no se cohonesto con los principios de
22 solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las
23 Autonomía” y que “no es lícito subordinar la conducta debida por ninguna de las
24 Administraciones a lo que puedan hacer las demás, ni presumir que el desacuerdo solo
25 puede dar lugar a la inactividad o, incluso, a la actuación unilateral por parte de cada
26 una de ellas” (STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y las en ella citadas).

28 Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 171 c), párrafo
29 segundo, EAC.

30

31 **108.** El art. 172 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña, bajo la rúbrica
32 *Universidades*, una serie de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre
33 determinadas cuestiones “en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la
34 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,

2 cuya inconstitucionalidad denuncian en los términos también utilizados para
fundamentar la impugnación del art. 131 EAC, es decir, desde la idea de que la
4 Comunidad Autónoma no puede ostentar competencias exclusivas en materia de
enseñanza universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia
6 reservada al legislador orgánico; tampoco podría el Estatuto petrificar en sus normas la
jurisprudencia de este Tribunal. Las posiciones respectivas de los recurrentes y de las
8 demás partes procesales se han consignado en el Antecedente 100.

10 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
12 atribuida a la Generalitat por ese precepto estatutario. Crítica de principio cuya
contestación no puede ser otra que la ya ofrecida en el FJ 77 frente a la impugnación del
14 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
16 149.1.7^a, 18^a y 30^a 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
18 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
20 constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC. Siendo asimismo de recordar, frente a
la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la jurisprudencia constitucional,
22 que, como ya hemos dicho en el FJ 58, y repetido en el FJ 77, “las funciones
comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma
24 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
26 constitucional, su contenido y alcance no admiten otro matiz que el que eventualmente
resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.”

28

En lo que hace a los concretos subapartados del art. 172.1 EAC referidos en el
30 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
32 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,
34 quedando así reducida a una dimensión estrictamente ejecutiva que, como los
recurrentes afirman, no sería contraria a ninguna reserva constitucional a favor del

2 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
4 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
6 establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, por
otro. En el primer caso, el propio precepto hace salvedad expresa del principio de
8 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
10 educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30ª CE.
En el supuesto de la letra h), en fin, los recurrentes admiten la posibilidad de que la
12 Comunidad Autónoma ostente en esa materia competencias que, sin embargo, no
pueden ser exclusivas y, por ello, excluyentes de toda competencia del Estado. Baste
14 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.

16

Por lo expuesto, no puede prosperar la impugnación del art. 172 EAC.

18

109. El art. 173 EAC, bajo la rúbrica *Videovigilancia y control de sonido y grabaciones*, dispone que “[c]orresponde a la Generalitat la competencia sobre el uso de la videovigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuadas por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados. La Generalidad 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.

34

2 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
4 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
6 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
8 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
10 “la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados”. Por todo ello hay
que rechazar que se vulnere el art. 81.1 CE.

12

En cuanto a la infracción de la competencia del Estado del art. 149.1.29 CE, las
14 técnicas de videovigilancia y complementarias a que se refiere el art. 173 EAC
constituyen una técnica instrumental necesaria para la actuación de la Policía
16 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
18 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
20 autonómicas y establecimientos o empresas de seguridad autorizadas, nada impide que
ocurra otro tanto respecto de la videovigilancia. Por último, en cuanto al reproche
22 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
24 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
26 de los mecanismos de coordinación y cooperación, que pueden ser todo lo intensos que
se estimen convenientes para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela
28 corresponde al Estado (STC 175/1999, FFJJ 6 y 7).

30 En atención a las consideraciones anteriores ha de ser desestimada la impugnación
del art. 173 EAC.

32

110. El Título V del Estatuto impugnado tiene por objeto *las relaciones*
34 *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

2 “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
4 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
6 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.

8

Al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 3.1 EAC ya señalamos, en
10 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
12 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
14 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
16 de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios
constitucionalmente inobjetable. Así, en primer lugar y sobre todo, el principio de que
18 “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,
20 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
22 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,
24 el Estado *in toto*. Tal y como advertíamos en su momento, la ambigüedad del término
“Estado” está, sin duda, en la base del equívoco a que puede dar lugar el art. 3.1 EAC,
26 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
28 **íntegra** 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
30 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
32 instituciones centrales del Estado.

34 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

2 de una Ley Orgánica, no es una sede normativa impertinente para la proclamación de
los principios que, **como el de cooperación**, han de inspirar el régimen de esa relación
4 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
6 articulación normativa de ese régimen debe responder a exigencias estructurales de
orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución
8 misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta. Por ello, una vez
descartada la inconstitucionalidad del art. 3.1 EAC como norma de principio definidora
10 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
12 examen de la constitucionalidad de los preceptos estatutarios de los que trae causa la
específica y concreta articulación normativa de aquel modelo.

14

111. Del Capítulo I del Título V, sobre las *Relaciones de la Generalitat con el*
16 *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
18 los Antecedentes 103 a 106.

20 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
22 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
24 participación autonómica en organismos o instituciones estatales en ausencia de una
previsión constitucional que lo permita.

26

El precepto en cuestión es lo suficientemente genérico e impreciso como para que
28 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
30 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
32 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
34 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

2 lado, y de las propias leyes mencionadas por el precepto. Respecto de estas últimas sólo
habremos de decir que, como ha sostenido el Abogado del Estado, es evidente que
4 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
6 ya adelantar que las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han
de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y
8 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
10 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
12 territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, **pudiendo
manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los
14 procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FF JJ 11 a
13).**

16

Por lo dicho, el art. 174.3 EAC no es incompatible con la Constitución
18 interpretado en los términos que acaban de exponerse.

20 **112.** Los Diputados recurrentes impugnan los apartados 2 y 3 del art. 176 EAC,
referidos a la participación de la Generalitat en los mecanismos multilaterales de
22 colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, habiendo
quedado reflejados en el Antecedente 103 de esta Sentencia los términos del debate
24 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
26 que no haya manifestado su acuerdo. Por su parte, el apartado 3 establece que “[l]a
Generalitat puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los
28 mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su
aprobación”.

30

En el primero de los apartados recurridos el precepto se limita a recoger los
32 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
34 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

2 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
4 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
6 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
8 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
10 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
12 de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de
colaboración voluntaria a los que se refiere el precepto.

14

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 176.2 y 3 EAC.

16

18 **113.** Los recurrentes imputan al art. 180 EAC que imponga un mínimo regulatorio
a la legislación estatal, única competente para decidirlo, al prever la participación de la
Generalitat en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y
20 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
22 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
24 (arts. 122.2 y 165 CE, respectivamente).

26

**El precepto en cuestión sería manifiestamente inconstitucional en la
28 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
30 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
32 bien, cabe otra interpretación, mantenida por las demás partes procesales, a cuyo
tenor el precepto expresaría un propósito de colaboración de la Generalitat en
34 unos procesos que, siéndole competencialmente ajenos, no dejan de referirse a
instituciones que, por razón de sus funciones constitucionales en la estructura del**

2 **Estado, resultan de especial interés para las Comunidades Autónomas en tanto que**
partes constitutivas del Estado mismo.

4
6 **La literalidad del precepto examinado admite, desde luego, la interpretación**
auspiciada por los recurrentes. Pero tampoco excluye la alternativa defendida por
8 **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
10 **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 que,
12 **dado el caso, dicha participación se articule en los procesos de designación de los**
miembros de aquellos órganos constitucionales. Una participación que, por lo
14 **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
16 **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
18 **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
20 **participación, además, que, sobre la base de ese mínimo constitucional**
mediatamente garantizado, se ha perfeccionado para el caso de este Tribunal —
22 **por libre decisión del legislador estatal competente— en la Ley Orgánica 6/2007,**
de 24 de mayo, de reforma de nuestra Ley rectora.

24 **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
26 **procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les**
permite, las leyes orgánicas correspondientes.

28
30 **114.** Con base en una fundamentación sustancialmente idéntica a la del precepto
anterior los Diputados recurrentes impugnan los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC.
Los preceptos cuestionados contemplan la participación de la Generalitat en relación
32 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
34 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

2 organización estatal o tienen algún género de dependencia o relación con la
Administración del Estado.

4

Es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados
6 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
8 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
10 expresado en el FJ 111. Siendo esto así no merece reproche alguno de
inconstitucionalidad la participación que habilita a la Generalitat el art. 182 EAC en
12 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
14 presentan especial interés para ellas. **Además, la generalidad del precepto, que
posibilita, en su caso, una amplia variedad y diversidad de modalidades de
16 desarrollo, no permite prejuzgar su disconformidad con la Constitución.**

18

En consecuencia ha de ser desestimada la impugnación del art. 182 EAC.

20

115. El art. 183 EAC, que tiene por objeto las “Funciones y composición de la
22 Comisión Bilateral Generalitat-Estado”, es impugnado por ser la concreción
procedimental del principio de bilateralidad, discutido en la impugnación del art. 3.1,
24 así como porque entre sus facultades se contemplan materias, actividades o sectores
cuya disciplina debe ser establecida por la legislación estatal. La Comisión Bilateral
26 Generalitat-Estado se define en el apartado 1 del art. 183 EAC, de acuerdo con los
principios establecidos en los arts. 3.1 y 174 del propio Estatuto, como “el marco
28 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
30 participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias
estatales que afecten a la autonomía de Cataluña”; y, “b) El intercambio de información
32 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
34 impugnado por los Diputados recurrentes).

2 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
4 proclamada, entre otros, como principio estructurador de “las relaciones de la Generalita
con el Estado” (art. 3.1 EAC), sólo puede referirse a las que median entre la Comunidad
6 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
8 Comunidades Autónomas en las que se organiza territorialmente el Estado en su
conjunto. La concreción normativa de aquel principio se verifica ahora en un precepto
10 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
12 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.
14 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
16 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
18 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
20 inconstitucional de cualquier interpretación que quiera ver en ambos preceptos la
referencia a una dualidad imposible entre el Estado español y la Comunidad Autónoma
22 de Cataluña o 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,
24 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
26 participación y la colaboración” de la Generalitat.

28 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
30 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
32 puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente
excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del
34 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

2 delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos
extraños a la Comisión Bilateral.

4

En definitiva, la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión
6 Bilateral Generalitat-Estado como “marco general y permanente de relación entre los
Gobiernos de la Generalitat” y del Estado, es constitucional interpretada en el sentido de
8 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
10 son indisponibles.

12 **116.** En lógica consecuencia de la conclusión alcanzada se desprende que las
actividades de colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias
14 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
16 instituciones dotadas de ámbitos competenciales propios e irrenunciables, debiendo
entenderse que, fuera del caso de las competencias gubernamentales en sentido estricto
18 (cuyo ejercicio en ningún supuesto puede ser objeto de injerencias que lo condicionen
de manera determinante), respecto de las restantes “competencias estatales”
20 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
22 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
24 compromete en el ámbito político que le es propio y al que necesariamente se contrae.

26 Por su lado, la previsión contenida en el art. 183.1 b) EAC a propósito del
“intercambio de información” y del establecimiento, en su caso, de “mecanismos de
28 colaboración” respecto de políticas públicas y asuntos de interés común, es, en su
misma generalidad y carácter prospectivo, constitucionalmente inobjetable por
30 inofensivo para el modelo de distribución de competencias definido en la Constitución.

32 Por todo lo expuesto, así interpretado, el alcance de la participación y de la
colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1 a)
34 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.

2

117. El apartado 2 del art. 183 EAC, del que se impugnan tres epígrafes recoge las
4 funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, disponiendo en su inciso inicial:
“Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer
6 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
8 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
10 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”
12 (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
14 Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política” (b); y, por último, a “La
propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y
16 empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y
las modalidades y las formas de esta representación” (f).

18

El reproche que los Diputados recurrentes dirigen a estos tres concretos ámbitos es
20 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
22 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
24 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
26 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
28 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
30 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
32 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
34 decisiones que le corresponda adoptar.

2

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 183.2 EAC.

4

6 **118.** 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
8 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,
10 por imponer un requisito de previa consulta a aquel ejercicio que tampoco puede
exigirse desde un Estatuto de Autonomía.

12 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
14 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
16 claras que “posición determinante” no es equivalente a “posición vinculante”. En sus
estrictos términos, la disposición adicional segunda prevé únicamente una forma de
18 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,
20 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
22 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
24 Autónoma, siempre que de la propuesta o iniciativa europeas puedan derivarse
consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña). En
26 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
28 Bilateral Generalitat-Estado el no de acogimiento de la posición del Gobierno de la
Generalitat.

30

El deber de motivación o exteriorización por el Gobierno del Estado de la
32 discrepancia con la posición determinante de la Generalitat en los casos dichos en que
expresamente aparece así calificada puede configurarse en principio, dados los
34 genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración
en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses

2 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
4 de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no
es una sede normativa impertinente, desde la perspectiva constitucional, para prever con
6 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
8 recurrentes, que ninguna argumentación ofrecen al respecto, ni siquiera la cita del
precepto constitucional supuestamente vulnerado.

10

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

14 **119.** Se atribuyen al Capítulo II, *Relaciones de la Generalitat con la Unión*
Europea, del Título V del Estatuto diversas infracciones constitucionales de carácter
16 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
18 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*
20 *General*, prescribe que “[l]a Generalitat participa, en los términos que establecen el
presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión
22 Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña”.

24 Los Diputados recurrentes fundan su pretensión impugnatoria, como se ha dejado
constancia en el Antecedente 107 de esta Sentencia, donde también se recogen las
26 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
28 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,
30 distinta y de mayor amplitud que la de competencias de la Comunidad Autónoma, lo
que desborda el marco constitucional. Es de advertir, en primer término, la generalidad
32 del motivo impugnatorio, en el que ni siquiera se cita la vulneración de precepto
constitucional alguno reveladora de ese denunciado desbordamiento constitucional. En
34 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

2 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
4 consideran distinta y más amplia a la de “las competencias que la misma tiene
atribuidas”. La noción de “intereses” desde la perspectiva de la organización territorial
6 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
8 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
10 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
12 interrelación entre el ámbito competencial y de intereses de las Comunidades
Autónomas.

14

Aunque las consideraciones expuestas son por sí mismas suficientes para
16 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
18 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
20 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
22 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
24 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
26 condiciones de esa participación.

28

Ha de ser desestimada, por lo tanto, la impugnación del art. 184 EAC.

30

120. El art. 185.1 EAC dispone que “[l]a Generalitat debe ser informada por el
Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y
32 de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la
Generalitat y el Parlamento debe dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales
34 las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto”.

2 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
4 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
6 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
8 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,
10 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
12 Generales las observaciones que estimen pertinentes al efecto, que claramente se
perfilan, una y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado
14 y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan
especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos.

16

Por lo demás, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, aunque el *ius*
18 *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
20 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
22 Comunidades Autónomas puedan ejercer ciertas facultades limitadas respecto al
proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de
24 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
26 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
28 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.
30 184 EAC, la participación de la Generalitat se vincula a que se encuentran implicados
las competencias o los intereses de Cataluña. Ni el contenido del precepto penetra en la
32 reserva estatal del art. 149.1.3ª CE, pues, exclusivamente al Estado compete la revisión,
suscripción y ratificación de los Tratados de la Unión Europea, ni cabe vislumbrar
34 vulneración alguna del art. 93 CE, fundamento último de nuestra incorporación al

2 proceso de integración europea y de nuestra vinculación al derecho comunitario, al que
3 *in extenso* nos hemos referido en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre.

4

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 185.1 EAC.

6

7 **121.** El art. 186 EAC, ha sido impugnado en sus cuatro apartados. El apartado 1
8 dispone que “la Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante
9 la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a
10 las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el
11 Estatuto y la legislación sobre esta materia”. Las tachas de inconstitucionalidad que en
12 la demanda se dirigen a este apartado se circunscriben, por un lado, al igual que los
13 recurrentes ya sostuvieron en relación con el art. 184 EAC, a que la participación de la
14 Generalitat se desborda al extenderla, además de a las competencias, a los asuntos
15 relativos a los intereses de Cataluña, y, por otro, a que la Generalitat no puede atribuirse
16 una participación unilateral en la formación de las posiciones del Estado, sin explicitar,
17 además, que “la legislación sobre esta materia” ha de ser, en todo caso, la normativa
18 estatal. Ninguno de los reproches puede prosperar. En cuanto al posible desbordamiento
19 constitucional por el empleo de la noción de intereses, hemos de remitirnos, a fin de
20 evitar reiteraciones innecesarias, a lo ya dicho en relación con el art. 184 EAC. Por lo
21 demás, el precepto prevé la participación de la Generalitat en la formación de las
22 posiciones del Estado ante la Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como no
23 podía ser de otro modo, con las competencias o los intereses de la Cataluña, lo que
24 obviamente no supone ni puede significar que se atribuya la Comunidad Autónoma una
25 participación unilateral en la formación de dichas posiciones, excluyente de la
26 participación de otras Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las
27 competencias o intereses de éstas. **Hemos dicho que cuando el Estado asuma**
28 **compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible**
29 **de las Comunidades Autónomas (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10).** En fin, la
30 participación a la que se refiere el art. 186.1 EAC ha de tener lugar en los términos que
31 se establece en el propio Estatuto de Autonomía y en la legislación sobre la materia, que
32 no puede ser otra **que la que el Estado establezca al amparo de las diferentes**
33 **competencias que le atribuye el art. 149.1 CE y que se corresponden con las**
34 **diferentes políticas comunitarias**, al tratarse, precisamente, del proceso de formación
de las posiciones del Estado ante la Unión Europea.

2

La inconstitucionalidad del art. 186.2 EAC estribaría, en opinión de los recurrentes, en que impone la participación bilateral de la Generalitat en asuntos europeos que le afecten exclusivamente sin que siquiera se haga referencia a la legislación estatal sobre esta materia. El primer inciso del apartado ahora cuestionado establece la participación de la Generalitat “de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente”. Y en su segundo inciso dispone que, “[e]n los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan”. El precepto enuncia de manera general y abstracta la forma y los procedimientos a través de los que se articula la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado atendiendo al criterio de que los asuntos europeos le afectan o no exclusivamente, tratándose en el primer caso de una participación de forma bilateral y llevándose a cabo en el segundo a través de procedimientos multilaterales. En principio, no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa 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.

26

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,

34

2 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
4 acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado,
configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición
6 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
8 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
10 el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta
previsión estatutaria, dos o más Comunidades Autónomas mantuviesen posiciones
12 divergentes.

14 Concluye el art. 186 EAC con un apartado 4 en el que se establece que “[e]l
Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y
16 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,
18 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
20 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
22 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
24 Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las
competencias y los intereses autonómicos. Por lo demás, ninguna objeción cabe hacer,
26 como venimos sosteniendo respecto a preceptos de similar tenor, a la inclusión de
previsiones de esta índole en el Estatuto de Autonomía.

28

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 186 EAC.

30

122. En relación con el art. 187 EAC, del que se impugnan únicamente sus tres
32 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 un notable
34 asimetría entre las Comunidades Autónomas que podría dificultar su ordenada
concurrencia en este terreno.

2

El art. 187.1 EAC dispone la participación de la Generalitat “en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten de asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión”. Por su parte, el apartado 2 establece que la participación prevista en el apartado anterior “cuando se refiera a las competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable”. Y, en fin, en lo aquí interesa, según el apartado 3 “[l]a Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea”.

No existe obstáculo, en principio, para que en el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recojan unas previsiones como las ahora impugnadas en las que se habilita con carácter general o, como las califican los propios recurrentes, en las que se hace una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos que se mencionan o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos. Ahora bien, como resulta del tenor del art. 184 EAC, en su condición, a la que ya nos hemos referido, de disposición general del Capítulo II del Título V, que debe tenerse presente en todos los artículos que integran el referido Capítulo, entre ellos el art. 187 EAC que ahora nos ocupa, y como también se desprende de las locuciones “de acuerdo con la normativa aplicable” y “de acuerdo con el Estado” de los apartados 2 y 3 del art. 187 EAC, es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada *ex art. 149.1.3ª CE*, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones expresas 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.

2

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. 149.1.3ª 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.**

Ha de desestimarse, por tanto, la impugnación del art. 187.1, 2 y 3 EAC.

123. El art. 188 EAC dispone que “[e]l Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat”. **Los Diputados recurrentes fundan su pretensión de inconstitucionalidad** en que en el precepto 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,

2 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
4 legislación del Estado.

6 En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 188 EAC.

8 **124.** 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
10 Unión Europea. El art. 189. 2 EAC dispone que “[s]i la ejecución del derecho de la
Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio
12 de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante
mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat
14 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
16 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
18 europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las
Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus respectivos
20 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
22 autonómicas, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de
colaboración – consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que
24 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
26 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
28 [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
30 competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los
órganos del Estado.

32

Por su parte, el art. 189.3 EAC dispone que “[e]n caso de que la Unión Europea
34 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

2 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
4 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
6 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
8 concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda
de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni
10 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
12 señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no
modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de
14 bases.

16 En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 189.2 y 3 EAC.

18 **125.** 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
20 **(TJCE), al entender que impone una regla de legitimación ante el TJCE que**
correspondería establecer al Derecho Comunitario.

22
24 **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, FJ7, en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, *per se*,
26 **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
28 **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
30 **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
32 **comunitario lo permita, lo que, por lo demás, no pone de ningún modo en cuestión**
la legitimación que pudiera corresponderle al Estado, así como la subordinación a
34 **la legislación del Estado que pudiera incidir en la posición de las Comunidades**

2 **Autónomas ante cualquier institución comunitaria europea, dada la general**
3 **invocación a la legislación estatal contenida en el art. 184 EAC.**

4

5 Por las razones expuestas, procede desestimar la impugnación del art. 191.1
6 EAC.

8 **126.** Los Diputados recurrentes inician la impugnación de los artículos del
9 Capítulo III, *Acción exterior de la Generalitat*, del Título V del Estatuto con cuestiones
10 de alcance general, a la luz de la jurisprudencia constitucional (STC 165/1994, de 26 de
11 mayo), sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo
12 actividades que tengan una proyección exterior y sobre el alcance de la competencia
13 exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE).

14

15 Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los
16 siguientes extremos: a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus
17 competencias, puedan llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien cuentan
18 como límite las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular,
19 la reserva prevista en el art. 149.1.3ª CE, que le confiere competencia exclusiva en
20 materia de relaciones internacionales. b) En la delimitación del alcance de la reserva del
21 art. 149.1.3ª CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones
22 internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si
23 así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución
24 de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso
25 han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades
26 Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial. c) Sin
27 pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3ª
28 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que
29 conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la
30 representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de
31 obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras
32 palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3ª
33 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional,
34 lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden
llevar a cabo las Comunidades Autónoma deben entenderse limitadas a aquellas que no

2 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
4 Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u
organizaciones inter o supranacionales. Y, en fin, d) dentro de la competencia estatal se
6 sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con
proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales
8 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, FF JJ 5 y 6).

10

12 **127.** El art. 195 EAC, primero de los preceptos impugnados de este Capítulo,
prevé que “[l]a Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede
suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los
14 órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las
iniciativas de la Generalitat”.

16

18 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.
20 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
22 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
24 colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio
precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción
26 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
28 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
30 supranacionales. Ámbitos estos reservados al Estado *ex art. 149.1.3ª CE* y que
Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en el ejercicio de la facultad que le
32 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
34 impugnado, prescribe que la acción en el exterior de la Generalitat se ejerce “respetando
la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”.

2

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.

128. 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.

24

El precepto, como señala el Abogado del Estado, se circunscribe especialmente a la participación de la Generalitat en organismos internacionales de carácter cultural, como resulta de su propio tenor, según el cual “[l]a Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente”. En todo caso la participación de la Generalitat, como resulta del inciso final, queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente, esto es, tanto la del organismo internacional del que se trate como la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3ª 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.*

2 149.1.3ª CE no cabe predicar de los entes territoriales dotados de autonomía política
(STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).

4

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 198 EAC.

6

8 **129.** El art. 199 EAC dispone que “la Generalitat debe impulsar y coordinar, en el
10 ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los
12 organismos y otros entes públicos de Cataluña, sin perjuicio de la autonomía que
14 tengan”. Se objeta al precepto, según una genérica y exigua argumentación, que vulnera
16 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.

18 **130.** 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
20 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
22 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
24 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
26 Generalitat la facultad de promover la afiliación de las organizaciones sociales,
culturales y deportivas de Cataluña a las “entidades afines de ámbito
28 internacional” “si procede”, expresión indicativa de que aquella acción está
supeditada a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades
30 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. 149.1.3ª CE.
32 El precepto contempla, en suma, una actividad promocional que sólo puede
proyectarse sobre las organizaciones sociales, culturales y deportivas que en él se
34 mencionan, sobre las que la Generalitat ostenta competencias, lo que le permite
promover su proyección exterior siempre en el respeto de las competencias del**

2 Estado *ex art. 149.1.3 CE*. No cabe sostener, por tanto, que el inciso final
impugnado reconozca a la Comunidad Autónoma como sujeto de Derecho
4 internacional, lo que, como ya hemos tenido ocasión de afirmar, veda aquel
precepto constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).

6 En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 200 EAC.

8
10 **131. 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**
12 **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
14 **121 las posiciones de las restantes partes.**

16 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.
18 149.1.14 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
20 regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades
Autónomas, (art. 157.3 CE), determina que aquél “sea competente para regular no
22 sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema
tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades
24 Autónomas respecto de las del propio Estado” (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5).

26 En este marco, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas
sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la
28 Hacienda autonómica “como elemento indispensable para la consecución de la
autonomía política” (STC 289/2000, FJ 3) y, por tanto, para el ejercicio de las
30 competencias que asumen, pero han de hacerlo teniendo en cuenta que la
Constitución dispone que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas
32 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
34 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
36 mínimo de recursos que haga posible el ejercicio de sus competencias “en el marco

2 de posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto” (STC
13/2007, FJ 5 y las citadas en ella). Puesto que la suficiencia financiera de las
4 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
6 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,
8 por el Estado y en el ámbito estatal de actuación”, no siendo posibles “decisiones
unilaterales que [...] tendrían repercusiones en el conjunto [...] y condicionarían
10 las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia
Administración del Estado” (STC 104/1988, FJ 4; en igual sentido, STC 14/2004,
12 FJ 7). Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones se adopten en el
órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el
14 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
16 las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las
normas estatutarias “en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para
18 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),
20 permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral,
“acercar posiciones, bien *a posteriori*, [...] concretar la aplicación a cada
22 Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que,
a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiero,
24 pudieran establecer las Cortes Generales” (STC 13/2007, FJ 8).

26 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
28 inconstitucionalidad ha justificado con una argumentación mínimamente
suficiente. Por tanto, a tenor de cuanto ha quedado recogido en el Antecedente 118,
30 quedan excluidos del ámbito de nuestro enjuiciamiento los arts. 210.2 c), e), f), g) y
h), 3 y 4; las disposiciones adicionales 3^a.2 y 6^a; y las disposiciones finales 1^a.1, 2^a y
32 3^a. 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
34 4; y disposiciones adicionales 3^a.1; 7^a, último párrafo; 8^a; 9^a y 10^a.

2 **132. Se impugna el art. 201 EAC, en sus apartados 3 y 4. El apartado 3**
3 **dispone que “el desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de**
4 **Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat”. La demanda considera que**
5 **este precepto (al que conecta directamente con el art. 210 EAC y con las**
6 **disposiciones adicionales 7ª -último párrafo- y finales 1ª.1 y 3ª EAC) instaura en**
7 **materia financiera un sistema de codecisión, que convierte en concurrente o**
8 **compartida la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.14 CE,**
9 **impidiendo su potestad coordinadora.**

10
11 **El art. 201.3 EAC forma parte del precepto de cabecera de este Título VI, que**
12 **contiene los “principios” que rigen la hacienda de la Generalitat, por lo que ha de**
13 **integrarse con los apartados 1 y 2 del precepto, que no han sido objeto de recurso.**
14 **El apartado 1 dispone que “las relaciones de orden tributario y financiero entre el**
15 **Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la**
16 **Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 de la Constitución”. El**
17 **apartado 2 del art. 201 EAC, por su parte, dispone que la financiación de la**
18 **Generalitat se rige por “los principios de autonomía financiera, coordinación,**
19 **solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las**
20 **Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos,**
21 **responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas**
22 **Administraciones”. De este modo, los apartados 1 y 2 del art. 201 EAC contienen**
23 **una proclamación expresa de los principios que la demanda considera ignorados**
24 **por el art. 201.3 EAC. Además, este último precepto tampoco puede quedar**
25 **desconectado de lo dispuesto con carácter general en el Estatuto respecto del**
26 **marco de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las restantes**
27 **Comunidades Autónomas, en concreto con el art. 175.2 EAC, que no ha sido**
28 **impugnado y que dispone que “la Generalitat también colabora con el Estado**
29 **mediante los órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos**
30 **de interés común”. Por tanto, la referencia del art. 201.3 EAC a la Comisión Mixta**
31 **de Asuntos Económicos y Fiscales en cuanto al “desarrollo del presente Título”,**
32 **hay que referirla al marco de coordinación y cooperación previsto por la**
33 **Constitución, por lo que no significa que a aquélla le competa alcanzar los**
34 **acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación**
35 **del Título VI. Dicha Comisión es un instrumento para propiciar la integración de**

2 las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien
porque los asuntos requieran un tratamiento específico, bien porque facilite la
4 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
6 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
8 de las razones expuestas, el art. 201.3 EAC respeta la coordinación del Estado y no
quebranta las competencias de éste.

10
La demanda se dirige también contra el art. 201.4 EAC, a cuyo tenor: “De
12 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
14 Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios
de solidaridad enunciados en el art. 206 del Estatuto”. Según los demandantes, el
16 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
18 consecuencia de hacer prevalecer en el conjunto del sistema las normas
estatutarias relativas a la solidaridad.

20
El art. 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de
22 Autonomía “no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o
sociales” no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues
24 ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al
principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un “equilibrio económico
26 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
28 y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las
mismas circunstancias, no podrían obtener. Pues bien, apreciando que el Estatuto
30 somete la financiación de la Generalitat entre otros, a los principios de
coordinación, solidaridad, equidad y lealtad entre las Administraciones Públicas
32 (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
34 efectos discriminatorios para Cataluña, puesto que el mismo responde

2 **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.

4
6 **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
8 **en materia financiera con los criterios que, acerca de la solidaridad, deberán**
respetarse “plenamente”, criterios que se contienen en el art. 206 del mismo
10 **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
12 **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
14 **EAC, del que sólo se impugnan sus apartados 3 y 5, quedando precisada en su**
significación y alcance una vez enjuiciados los citados apartados 3 y 5 del art. 206
16 **EAC, pudiendo concluir ya aquí en la desestimación de la impugnación del art.**
201.4 por razón de dicha remisión.

18 **133. 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,
20 **recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la**
Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos
22 **cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de**
Cataluña”. Por su parte, el apartado 4 establece que “la Agencia Tributaria de
24 **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
26 **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
28 **Agencia catalana, siquiera para permitir la coordinación de tareas. Además, los**
recurrentes consideran que no es posible reconocer a una ley del Parlamento de
30 **Cataluña capacidad normativa para regular la Agencia Tributaria de Cataluña**
con “plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las
32 **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
34 **ello estos tributos dejarían, propiamente, de ser “tributos cedidos”, máxime**

2 cuando el art. 205 EAC atribuye a la Generalitat la revisión administrativa de sus
3 propios actos de gestión.

4
5 La ausencia en el apartado 1 de cualquier referencia a la reciprocidad, que
6 determinaría el reconocimiento al Estado de la posibilidad de intervenir en la
7 actividad de los órganos autonómicos que realizan las actuaciones previstas en el
8 apartado 1, no plantea dudas de constitucionalidad, ya que este Tribunal ha
9 rechazado expresamente que las relaciones entre el Estado y las Comunidades
10 Autónomas puedan sustentarse en el principio de reciprocidad (SSTC 132/1998, de
11 18 de junio, FJ 10 y las allí citadas), dada la posición de superioridad del Estado
12 (STC 4/1981, FJ 3) y que a él le corresponde la coordinación en la materia
13 financiera, que lleva implícita la idea de jerarquía.

14
15 Ningún problema de constitucionalidad suscitan las potestades autonómicas
16 de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC (de gestión, recaudación,
17 liquidación e inspección) cuando se proyectan sobre los tributos propios de la
18 Generalitat, y así lo admite la demanda, que reprocha al precepto que dichas
19 facultades se prediquen de “los tributos estatales cedidos totalmente a la
20 Generalitat”. Al respecto, el art. 156.2 CE prevé que “las Comunidades
21 Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la
22 recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de
23 acuerdo con las leyes y los Estatutos”, y esta es, precisamente, la previsión
24 constitucional que concreta el artículo impugnado, al determinar que las
25 potestades cuestionadas sean ejercidas por delegación del Estado, en los términos
26 que éste establezca. Ciertamente la referencia que hace el precepto estatutario a la
27 “inspección” de los tributos cedidos, no está contenida en la previsión del art. 156.2
28 CE de modo específico, pero puede incluirse con naturalidad en el ámbito genérico
29 de la “gestión”, que sí lo está, y así lo entiende la LOFCA (art. 19). Nótese también
30 que el precepto no regula ni prevé la cesión de tributos, sino que tiene como objeto
31 aquellos tributos que ya hayan sido cedidos o los que lo sean en su momento. Por
32 tanto, las potestades autonómicas relativas a los tributos estatales cedidos
33 totalmente no tienen el alcance que les atribuye la demanda. Corresponde al
34 legislador orgánico regular “el ejercicio de las competencias financieras” (art.
35 157.3 CE) enunciadas en el precepto estatutario y, consecuentemente, el ejercicio

2 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
4 estatal estime oportuno (Disposición adicional 7ª EAC). De este modo, el enunciado
responde a la naturaleza propia del Estatuto como norma de cabecera del
6 ordenamiento autonómico, que puede incluir en su seno las prescripciones
generales de su autonomía financiera siempre que no menoscabe el ámbito del
8 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,
10 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
12 respetuoso con la competencia originaria del Estado en materia tributaria (“por
delegación del Estado”) y que queda sometido a lo que pueda establecerse sobre
14 dicha delegación en la normativa estatal reguladora de la cesión.

16 En cuanto al apartado 4 del art. 204 EAC, debe desestimarse su impugnación,
ya que se refiere ámbito organizativo y funcional de la Agencia Tributaria de
18 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
20 ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1” suponga invasión o
limitación del ámbito reservado al legislador orgánico.

22 Por todo ello, no puede prosperar la impugnación del art. 204.1 y 4 EAC.

24
134. El art. 205 EAC (Órganos económico-administrativos) es impugnado en
26 su primer párrafo, que dispone que “la Generalitat debe asumir, por medio de sus
propios órganos económico-administrativos, la revisión por vía administrativa de
28 las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos de
gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña”. Según la
30 demanda, esta previsión normativa resultaría inconstitucional porque, al no
excluir las, contiene una atribución a favor de órganos autonómicos de potestades
32 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
34 que, en todo caso, la LOFCA atribuye a los órganos económico-administrativos del
Estado [art. 20.1 b)].

2

4 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
6 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
8 corresponde ejercer. Pues bien, una vez descartado que la revisión económico-
administrativa por el Estado vulnere ni la autonomía financiera ni la autonomía
10 política de las Comunidades Autónomas (STC 192/2000, FJ 10; en igual sentido,
STC 156/2004, FJ 6), la cuestión a dilucidar es si la regulación estatutaria
12 controvertida menoscaba la intervención que deben tener “las leyes” del Estado en
orden a concretar las modalidades de colaboración correspondientes, para lo que
14 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
16 reclamaciones cuando se refieran a los tributos estatales cedidos a aquélla.

18 En cuanto a los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, ningún reparo
de constitucionalidad suscita el precepto, puesto que la potestad revisora se
20 inscribe en la competencia correspondiente al establecimiento de dichos tributos.
En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a
22 los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en
inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de
24 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
26 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
28 la vía económico-administrativa de los tributos estatales cedidos. Pues bien, es
claro que la referencia a “sus propios órganos económico-administrativos” tiene
30 una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho *nomen* atraiga
hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-
32 administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la
disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento
34 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

2 **156/2004, FJ 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal**
3 **puede ejercerse de manera plena.**

4
5 **En consecuencia, hemos de desestimar la impugnación del primer párrafo del**
6 **art. 205 EAC se adecua a la Constitución.**

8 **135. Del art. 206 EAC (Participación en el rendimiento de los tributos**
9 **estatales y mecanismos de nivelación) han sido impugnados los apartados 3 y 5. El**
10 **apartado 3 establece que “los recursos financieros de que disponga la Generalitat**
11 **podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos**
12 **financieros suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás**
13 **Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y**
14 **otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los**
15 **diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto**
16 **del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En**
17 **la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de nivelación y**
18 **solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado”. La demanda**
19 **considera que el precepto vulnera la competencia estatal en dos planos, de un lado,**
20 **la restricción de la nivelación de servicios públicos fundamentales a los de**
21 **“educación, sanidad y otros servicios públicos esenciales”, y, de otro, el**
22 **condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad**
23 **con las demás Comunidades Autónomas a que éstas “lleven a cabo un esfuerzo**
24 **fiscal también similar” al que ella misma realice, aspectos ambos que están**
25 **recogidos en el primer inciso del apartado 3.**

26
27 **Una lectura sistemática del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el**
28 **apartado 1 del mismo artículo, no impugnado, que dispone que “los recursos de la**
29 **Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados**
30 **en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y**
31 **solidaridad”. Por tanto, el Estatuto enuncia el alcance de los “recursos” de la**
32 **Generalitat sin alterar, en principio, los mecanismos de solidaridad y de prestación**
33 **de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, mecanismos que**
34 **le corresponde configurar al Estado para garantizar tanto “un nivel mínimo en la**
35 **prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”**

2 (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).
4 Ambas garantías tienen destinatarios diferentes, dado que la nivelación de los
servicios fundamentales se proyecta sobre sus usuarios, mientras que la garantía
6 de la solidaridad tiene como referencia a los distintos territorios autonómicos.

8 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
10 cuanto al referirse a la nivelación de servicios la expresión “servicios de educación,
sanidad y otros servicios esenciales”, contenida en el precepto estatutario, es
12 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
14 que corresponde al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales.
Asimismo, el criterio del precepto de que dichos servicios alcancen “niveles
16 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
18 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,
20 expresamente que es el Estado el que determina cuál es el nivel en la prestación de
servicios públicos fundamentales y en la solidaridad que han de resultar
22 garantizados y que, en consecuencia, como prevé el precepto impugnado, los
recursos de que disponga la Generalitat puedan “ajustarse” a tal fin. Sin embargo,
24 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
26 realizará “siempre y cuando [las Comunidades Autónomas] lleven a cabo un
esfuerzo fiscal también similar”. Pues bien, esta frase incurre en
28 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
30 exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de
servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades
32 Autónomas realicen un “esfuerzo fiscal similar” al que haga Cataluña,
prescripción esta que es determinante de la inconstitucionalidad señalada. En
34 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

2 **financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a**
4 **la nivelación y a la solidaridad, lo que reconoce el propio art. 206.3 EAC, último**
6 **inciso, del Estatuto. En este contexto, la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal**
8 **que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo**
10 **corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el**
12 **seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente**
14 **previsto. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el**
16 **Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a**
18 **la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía**
20 **financiera de estas últimas, autonomía financiera que el art. 156.1 CE conecta**
22 **expresamente con el principio de coordinación con la Hacienda estatal.**

14 **De acuerdo con el apartado 5 del art. 206 EAC, “[e]l Estado garantizará que**
16 **la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición**
18 **de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades**
20 **Autónomas antes de la nivelación”.**

18 **Si, como acabamos de resolver, el respeto a las competencias del Estado como**
20 **garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero no**
22 **permite la imposición estatutaria de condiciones como la incluida en el art. 206.3**
24 **EAC respecto del esfuerzo fiscal comparado de las distintas Comunidades**
26 **Autónomas, también la previsión del art. 206.5 EAC debería declararse**
28 **inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza**
30 **condicional e imperativa.**

26 **Sin embargo, no es así en la medida en que la previsión incluida en el art.**
28 **206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de**
30 **Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el**
32 **Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la**
34 **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

2 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
4 progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor
condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una
6 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
8 corregir.

10 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
12 virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un “equilibrio
económico, adecuado y justo” entre las Comunidades Autónomas que no
14 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
16 que se refiere este precepto sólo operará cuando la alteración de la posición de la
Comunidad Autónoma de Cataluña se deba exclusivamente a su aportación a los
18 mecanismos de nivelación. Con ese limitado alcance, así entendido, el precepto no
es contrario a la Constitución.

20 En conclusión, el inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal
también similar” del art. 206.3 EAC es inconstitucional y el art. 206.5 EAC no es
22 inconstitucional si se interpreta en los términos expuestos, lo que deberá tenerse en
cuenta, como antes advertimos (FJ 132), para determinar el alcance de la remisión
24 que a este precepto efectúa el art. 201.4 EAC.

26
136. El art. 210 EAC (La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales
28 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
30 de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la
financiación autonómica”, estando integrada por “un número igual de
32 representantes del Estado y de la Generalitat”. Entre otros aspectos, también
prevé que la Comisión Mixta “ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos
34 suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y
organismos de carácter multilateral”. Para la demanda se infringe el principio de

2 coordinación, estableciendo un modelo de soberanía financiera compartida, esto
es, un sistema de codecisión que altera el carácter exclusivo de la competencia
4 estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

6 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
8 CE), señalando que la Constitución prevé que esa competencia estatal se
desenvuelva, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación
10 entre éste y las Comunidades Autónomas. También hemos afirmado que las
decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades
12 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
14 cooperación. Por tanto, “en modo alguno cabe admitir que la determinación del
porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la
16 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
18 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
20 los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónoma en
los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no
22 sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de
financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le
24 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.
26 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
28 Asuntos Económicos y Financieros como órgano bilateral de cooperación entre el
Estado y la Generalitat en “el ámbito de la financiación autonómica”, no resulta
30 inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita
la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación
32 autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y
las consiguientes competencias estatales.

34

2 El segundo inciso del precepto prevé que corresponden a la Comisión Mixta
4 “la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de
6 financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y
8 financieras de la Generalitat y el Estado”. Por las mismas razones que se acaban
10 de exponer, esta previsión estatutaria no excluye las decisiones correspondientes
del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). Por el contrario,
12 habiendo reconocido que los órganos bilaterales de cooperación puedan realizar
actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, éste ha de ser el
14 alcance de las funciones de la Comisión Mixta reseñadas en el segundo inciso del
16 art. 210.1 EAC.

12 Se reprocha al art. 210.2 EAC que los aspectos regulados en sus letras a), b) y
14 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
16 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
18 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
20 porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos
estructurales europeos [letra d)] son aspectos, todos ellos, que guardan directa
22 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
24 entre aquél y las Comunidades Autónomas que la Constitución ha previsto, por
tratarse de cuestiones que afectan a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto,
26 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
28 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,
30 párrafo segundo del mismo precepto.

32 En conclusión, en el art. 210 EAC las funciones de cooperación de la
Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen
34 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

2 prevista en el art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno
ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Así interpretado, el art. 210
4 EAC no es contrario a la Constitución.

6 **137. La disposición adicional séptima (Relación de tributos cedidos), último**
párrafo, dispone que “el alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la
8 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
10 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
12 bilateral paccionado que vulnera la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14
CE.

14

El párrafo impugnado no suscita reproche de inconstitucionalidad, puesto
16 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
18 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
20 garantía procedimental que no menoscaba la potestad legislativa que, de acuerdo
con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (STC 181/1988, FJ 4).

22

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del párrafo considerado de la
24 disposición adicional séptima.

26 **138. Las Disposiciones Adicionales Octava, Novena y Décima prevén la cesión**
de determinados impuestos especiales a la Comunidad Autónoma de Cataluña,
28 estableciendo en todos los casos que “[e]l primer Proyecto de Ley de cesión de
impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá,
30 en aplicación” de la Disposición Adicional Séptima, determinados porcentajes de
cesión de su respectivo rendimiento.

32

Basta con recordar aquí que el fenómeno de las “normas estatutarias que
34 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

2 [...] entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional,
que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso,
4 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
6 181/1988, 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
8 necesidades de financiación. Pero también hemos dicho que importa subrayar que
“se trata de una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la
10 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
12 a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 C.E.)
y que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el
14 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
16 competen al Estado en materia financiera— la elaboración y el contenido de un
proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad
18 legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales. Así interpretadas,
las disposiciones cuestionadas no son contrarias a la Constitución.

20

22 139. La Disposición Adicional Tercera establece en su apartado 1 que “[l]a
inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de
Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del
24 producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del
Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse
26 para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas”. Para los
recurrentes este compromiso presupuestario, además de vincular indebidamente a
28 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
30 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
32 el contrario, que sólo se trata de un compromiso político que no vincula al
legislador presupuestario, mientras que el Gobierno y el Parlamento de la
34 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,

2 se trata de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión en
infraestructuras.

4
6 La censura de la Disposición examinada como expresiva de un privilegio
económico no puede ser aceptada, toda vez que, a los fines de la realización
8 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
10 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.

12
14 Tampoco puede admitirse que la Disposición Tercera vincule indebidamente
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
16 compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos
dicho que no constituyen “un recurso que el Estado deba consignar
18 obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”, pues
es al Estado “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los
20 instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las
necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero
22 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
24 el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad
constitucional de [un] mecanismo excepcional de financiación [...] no cabe concluir
26 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
28 Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta”,
correspondiendo “al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si
30 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
32 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).

2 La Disposición Adicional Tercera debe, pues, interpretarse en el sentido de
que el Estado y la Comunidad Autónoma se comprometen a procurar con lealtad
4 determinados acuerdos sobre inversiones en el marco de la correspondiente
Comisión Mixta, siempre sin perjuicio de la plena libertad de las Cortes Generales
6 para aprobar los Presupuestos Generales del Estado en los sucesivos ejercicios. Así
se dispondrá en el Fallo.

8
140. Del Capítulo III del Título VI, referido a *Las haciendas de los gobiernos*
10 *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
12 principio de suficiencia financiera de los entes locales, así como de las
competencias reservadas al Estado en materia de legislación local.

14
La autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE tiene una
16 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
18 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
20 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
22 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
24 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
26 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
28 Constitución y las leyes”, disposición que ha de conectarse con la reserva de ley en
materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE.

30
Por lo que a la autonomía del gasto se refiere, pese a que el art. 142 CE no la
32 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),
34 comprendiendo la plena disponibilidad por las Corporaciones locales de sus
ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder

2 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,
4 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
6 Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad”
(STC 109/1998, FJ 10).

8
En cuanto al alcance de las competencias estatales en materia de Haciendas
10 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
12 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
14 jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE). En concreto, en el
título del art. 149.1.14 CE, se incluyen las medidas dirigidas a la financiación de las
16 entidades locales, en tanto en cuanto tengan por objeto la relación entre la
Hacienda Estatal y las Haciendas Locales, cuya suficiencia financiera corresponde
18 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
20 Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el
ejercicio de aquélla el Estado deberá atenerse al reparto competencial
22 correspondiente, según señalamos en la STC 179/1985, FJ 1.

24 141. 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
26 en ella determinadas potestades que los recurrentes consideran contrarias a los
arts. 133.1 y 2, 140, y 149.1.14 y 18 CE.

28
El primer inciso del art. 218.2 EAC atribuye a la Generalitat una genérica
30 competencia en materia de financiación local que, a juicio de los recurrentes,
contradice los títulos competenciales del Estado previstos en los apartados 14 y 18
32 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
34 Constitución y la normativa del Estado”, dentro del cual habrán de desarrollarse,
por tanto, las facultades autonómicas en materia de financiación local.

2

El segundo inciso del art. 218.2 EAC recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales. No puede prosperar el reproche que los recurrentes dirigen al inciso fundado en la vulneración de la reserva de la ley en materia de tributos locales, pues, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, la remisión que en el precepto se contiene a la Constitución y a la normativa estatal supone que esta competencia autonómica sólo puede desplegarse, ejercerse o tener eficacia en la medida en que respete las limitaciones constitucionalmente impuestas y las que, en su caso, se establezcan por la legislación del Estado. Se trata, por tanto, de la previsión de un concreto aspecto que pudiera llegar a integrar el contenido de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de financiación local únicamente en el supuesto de que expresamente así se establezca por el legislador estatal que podrá regular con libertad de configuración el contenido y alcance del ejercicio de la competencia autonómica, en especial en todo lo atinente a la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). De otro lado, el inciso estatutario recurrido no vulnera la reserva de ley, que se confiaría al legislador autonómico de darse el supuesto de hecho que condiciona el despliegue y eficacia de la competencia asumida, no pudiendo aducirse, frente a ello, la vigente redacción del TRHL, que no tiene por qué vincular a una legalidad posterior. 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, pues hemos señalado que el legislador estatal, al realizar dicha atribución, puede fijar los criterios que garantice la suficiencia de 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.

2 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
4 distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat. Los
recurrentes entienden que el precepto atribuye a la Generalitat la posibilidad de
6 distribuir tanto las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado,
como las subvenciones incondicionadas procedentes del mismo, infringiendo así la
8 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
10 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
12 el art. 219.2 EAC, los ingresos de los gobiernos locales consistentes en
participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales se van a
14 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
16 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,
18 ya lo sean, en su caso, de la participación en los ingresos o de subvenciones
incondicionadas de la Generalitat. No obstante, la consideración sistemática del
20 precepto impugnado muestra que sólo atribuye a la Generalitat tal competencia en
relación con los recursos establecidos por la propia Comunidad Autónoma en su
22 presupuesto, puesto 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
24 normativa del Estado”, según dispone su primer inciso. Ello conduce
necesariamente a que la competencia autonómica queda circunscrita,
26 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
28 subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar, respetando necesariamente
las competencias del Estado para fijar los criterios homogéneos de distribución de
30 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
32 dispuesto en el art. 219.2 EAC, que ordena que la distribución de los ingresos
locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas
34 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

2 de que por esta vía se establecería una suerte de indebida tutela financiera de la
Generalitat sobre los entes locales.

4
6 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
8 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
10 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,
12 (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
14 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,
16 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
18 desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la
decisión del apartado 2 del propio artículo que, según se ha señalado, atribuye a la
20 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
22 sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se
refiere este apartado 5.

24
26 En consecuencia, han de ser desestimadas las impugnaciones del art. 218.2 y 5
EAC.

28 142. 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
30 los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en
subvenciones incondicionadas estatales, de acuerdo tanto con lo dispuesto en la
32 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
34 incondicionadas, exige que los criterios que fije el Estado para su distribución
permitan un margen de decisión al Parlamento catalán para atender a la

2 singularidad del sistema institucional de Cataluña (segundo inciso). Consideran los
recurrentes que el precepto impugnado dispone el destino de unos fondos que no le
4 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
6 competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.14 y 18 CE.

8 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
10 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
12 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
14 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
16 somete expresamente a “los criterios establecidos en la legislación del Estado”, no
vulnera la competencia estatal ni tampoco supone desatención del principio de
18 autonomía municipal [SSTC 331/1993, FJ 2.B) y 104/2000, FJ 5]. Por la misma
razón, tampoco se puede oponer objeción al hecho de que ese reparto se haga
20 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
22 los criterios fijados por el Estado.

24 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
26 “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
28 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
30 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
32 aquéllos en tributos del Estado como si se derivan de subvenciones
incondicionadas, de manera que las Comunidades Autónomas deberán respetar
34 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

2 **garantía de la autonomía que la Constitución reconoce a los Entes locales, el**
3 **régimen básico a través del cual las Provincias realizan su función institucional de**
4 **cooperación económica con los Municipios de su territorio a fin de que éstos**
5 **puedan realizar las obras y servicios de su competencia.**

6
7 **Pues bien, el segundo inciso del art. 219.2 EAC tampoco plantea problemas**
8 **de inconstitucionalidad. En efecto, una vez apreciado que el primer inciso antes**
9 **examinado expresa el respeto a los criterios de distribución de los ingresos de los**
10 **gobiernos locales establecidos en la legislación estatal, la prescripción de que el**
11 **Parlamento debe poder “incidir en la distribución de los recursos” de dichos**
12 **gobiernos locales “con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional**
13 **de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”, hay que vincularla, al**
14 **menos, a la “peculiaridad catalana”, que hemos reconocido en la STC 109/1998, de**
15 **21 de mayo, en virtud de la cual el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan**
16 **de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una**
17 **parte de los recursos que las Diputaciones provinciales destinan a obras y servicios**
18 **municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las Provincias, sus**
19 **Diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7). Por tanto, la**
20 **incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circunscrita en su alcance a**
21 **la fijación de esa planificación, en la que las Diputaciones catalanas han de**
22 **integrar una parte de la financiación recibida, sin que pueda alterar los criterios**
23 **fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas**
24 **entre las Provincias de Cataluña.**

25
26 **Por lo dicho, no puede prosperar la impugnación del art. 219.2 EAC.**

27
28 **143. El apartado 4 del art. 219 EAC, relativo a la forma de llevar a cabo la**
29 **distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de**
30 **participaciones genéricas en impuestos, se impugna porque, según los recurrentes,**
31 **dispone el destino por la Generalitat de fondos estatales en contra del principio de**
32 **autonomía de los entes locales (art. 140 CE), y con vulneración, además, de las**
33 **competencias atribuidas al Estado en la materia por el art. 149.1.14 y 18 CE.**

2 **La interpretación del precepto avanzada en la demanda, refiriéndolo a la**
3 **distribución de las participaciones en tributos estatales y subvenciones**
4 **incondicionadas estatales entre los gobiernos locales, resulta contradictoria con lo**
5 **dispuesto en el apartado 2 del mismo art. 219 EAC, que determina que la**
6 **distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en**
7 **subvenciones incondicionadas estatales habrá de respetar “los criterios**
8 **establecidos por la legislación del Estado en la materia”. Por consiguiente, puesto**
9 **que, atendiendo a pautas hermenéuticas lógicas, no cabe admitir que el mismo**
10 **precepto esté formulando una regla y su contraria, hemos de concluir que la**
11 **norma estatutaria no impone unos criterios de distribución de los recursos**
12 **financieros de las entidades locales procedentes del Estado.**

14 **Excluida tal interpretación, no existe ningún óbice para entender que el**
15 **precepto impugnado incorpora a su contenido un mandato dirigido al legislador**
16 **autonómico, de tal manera que cuando éste concrete los criterios relativos a la**
17 **distribución de la participación de los entes locales catalanes en los impuestos y**
18 **subvenciones incondicionadas autonómicas, vendrá obligado a tomar en cuenta los**
19 **de la “capacidad fiscal” y “necesidades de gasto” de los gobiernos locales. No debe**
20 **olvidarse que en materia de Haciendas locales “ostentaría en principio la**
21 **Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria,**
22 **que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales” [STC 233/1999, FJ**
23 **4.c)], a la que hace referencia el art. 218.5 EAC (como el antiguo art. 48.1 EAC de**
24 **1979), razón por la cual, ninguna objeción existe desde un punto de vista**
25 **constitucional para que organice el ejercicio de sus competencias de acuerdo con**
26 **criterios que resultan constitucionalmente irreprochables.**

28 **Por tanto, no puede prosperar la impugnación del art. 219.2 y 4 EAC.**

30 **144.** El Título VII tiene por objeto *la reforma del Estatuto*, impugnándose la
31 regulación establecida en los apartados b) y d) del art. 222.1 EAC y en los apartados d)
32 e i) del art. 223.1 EAC por entender los recurrentes que la intervención de las Cortes
33 Generales no puede reducirse a un mero trámite de ratificación, ni es
34 constitucionalmente posible que la Generalitat someta a referéndum las reformas

2 estatutarias sin previa autorización y convocatoria estatales. Las posiciones de las partes
sobre el particular se han recogido en los Antecedentes 122 a 125.

4

El apartado b) del art. 222.1 EAC prescribe, para el caso de la reforma de los
6 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
8 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.
10 223.1 EAC prevé un procedimiento de reforma cuya aprobación propiamente dicha
[apartado b)] no ha sido impugnada, aunque sí ha merecido censura de
12 inconstitucionalidad la fórmula alternativa a la aprobación prevista en el apartado d),
conforme al cual “[l]a propuesta de reforma puede ser sometida a un voto de ratificación
14 del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los
reglamentos parlamentarios respectivos”. A esos fines, dispone el precepto que “[e]l
16 Parlamento debe nombrar una delegación para presentar la propuesta de reforma del
Estatuto ante el Congreso y el Senado”, concluyendo que “[s]i las Cortes ratifican la
18 propuesta de reforma del Estatuto, se considera aprobada la ley orgánica
correspondiente”.

20

El art. 147.3 CE es taxativo al disponer, por un lado, que los Estatutos de
22 Autonomía son las normas competentes para establecer su propio procedimiento de
reforma, y, por otro, que, sea cual sea el procedimiento estatutariamente establecido, la
24 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
26 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
28 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)
30 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
32 otro caso el art. 222.1 b) EAC únicamente habla de “ratificación” mediante esa
específica forma de ley.

34

2 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
4 los términos “ratificación” y “aprobación”, respectivamente, no tiene en ningún caso el
alcance pretendido por los recurrentes. En efecto, ambos apartados coinciden en
6 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.
8 222.1 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
10 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 en punto
12 al 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
14 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
16 cauce que el de la ley orgánica exigida por el art. 147.3 CE.

18 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
20 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
22 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
24 expresamente impone “la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley
orgánica”. Alternativa, además, que en ningún caso puede imponerse a las propias
26 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
28 alternativa, que, en fin, únicamente podría verificarse, de así decidirlo libremente las
Cortes Generales, “de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos
30 parlamentarios respectivos”, según dispone también el mismo artículo.

32 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
34 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

2 indisponible —en su contenido, procedimiento y formalidades— por el legislador
estatutario.

4

6 **145.** 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
8 apartado i) del art. 223.1 EAC establece que “[l]a aprobación de la reforma por las
Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que
10 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
12 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
14 podemos examinar conjuntamente la constitucionalidad de los arts. 222.1 d) y 223.1 i)
EAC.

16

18 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
20 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
22 sostienen además los recurrentes que no puede entenderse implícita en la aprobación de
la reforma por las Cortes Generales.

24

26 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
28 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
30 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).
32 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
34 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

2 términos ya conocidos, una interpretación sistemática del Estatuto puede abonar la idea
de que el régimen establecido para la autorización y convocatoria del referéndum
4 previsto en el art. 223 EAC es también el aplicable al referéndum del art. 222 EAC.

6 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
8 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
10 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.

12

146. Al respecto hemos de comenzar descartando que el art. 223.1 i) EAC
14 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”
16 la autorización del Estado, lo que exige una referencia expresa a esa manifestación de la
voluntad, que no puede darse simplemente por supuesta y que, por otro lado, no habrá
18 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.

20

En lo que hace al órgano del Estado al que corresponde la autorización del
22 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
24 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
26 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
28 ley orgánica. Sin embargo, tratándose de un referéndum preceptivo a cuya celebración,
satisfechos los trámites procesales de la reforma, nunca podrían oponerse los criterios
30 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
32 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
34 indemnidad del *úter* legislativo excluyendo la intervención, siquiera formal y debida, del
Gobierno del Estado. Se excepciona así, ciertamente, la previsión de la Ley Orgánica

2 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
4 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
6 Generales.

8 **147.** 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
10 segundo invocan los recurrentes el art. 62 c) CE, por el que corresponde al Rey
“[c]onvocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución”. Ciertamente, el
12 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
14 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
16 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
18 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
20 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
22 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
24 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
26 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).

28

El referéndum de reforma estatutaria no es objeto en la Constitución, por lo que
30 hace a su convocatoria, de una atribución expresa al Jefe del Estado, a quien cumple
“[c]onvocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución” en virtud de un
32 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
34 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

2 Autónoma —su cuerpo electoral— acerca del contenido de una norma privativa que, en
su caso, adquirirá plena validez al integrarse en el Ordenamiento —formalizada como
4 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
6 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
8 5/1987, FJ 5).

10 **148.** 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
12 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
14 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
16 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
18 inobservancia por el Estatuto de esa previsión legal supone la infracción de aquel
precepto de la Constitución.

20

Sería ésta, sin embargo, una conclusión precipitada que se impone descartar
22 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
24 habido Estatutos de Autonomía que contemplaban la convocatoria de referenda por la
propia Comunidad Autónoma (el propio Estatuto catalán de 1979 y el gallego de 1981),
26 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
28 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
30 constitucional sustantivo-. Más bien importa el dato de que el referéndum de reforma
estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos
32 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
34 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

2 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;
4 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
6 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
8 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
10 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
12 aprobado por la Asamblea—.

14 Siendo así como son —o pueden ser— las cosas tras la aprobación de Estatutos de
Autonomía aprobados por la vía del art. 143 CE en los que se prevén referenda
16 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
18 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
20 la preceptiva sanción y promulgación regias de cualesquiera leyes orgánicas de reforma
estatutaria.

22
Por lo demás, hay que señalar que el Presidente de cada una de las Comunidades
24 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
26 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
28 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
30 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
32 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,
34 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

2 obstáculo para que el Presidente de la Comunidad Autónoma convoque el referéndum de
reforma estatutaria. Como tampoco hay obstáculo constitucional para que, estándole
4 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
6 nombre del Rey.

8 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
10 Estado, se entiendan convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma,
siempre en nombre del Rey. Por tanto, así interpretados, los arts. 222.1 d) EAC y 223.1 i)
12 EAC no son contrarios a la Constitución.

14 FALLO

16 En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que
le confiere la Constitución de la Nación Española,

18 Ha decidido

20 Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de
22 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,

24 Declarar que

26 1º. Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión “y preferente” del
28 apartado 1 del art. 6; el apartado 4 del art. 76; el inciso “con carácter exclusivo” del
apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98;
30 los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” de los apartados
5 y 6 del art. 95; el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de
32 Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art.
100; el inciso “o al Consejo de Justicia de Cataluña”, del apartado 1 y el apartado 2 del
34 art. 101; el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de
ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el

2 presente Estatuto” del art. 111; el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos
que establezcan” del apartado 2 del art. 120; el inciso “los principios, reglas y
4 estándares mínimos fijados en” del apartado 2 del art. 126; el inciso “siempre y cuando
lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” del apartado 3 del art. 206.

6

2. No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos
8 establecidos en el correspondiente fundamento jurídico, los siguientes preceptos: el art.
5 (FJ 10); el apartado 2 del art. 6 [FJ 14 b)] ; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12); el apartado
10 5 del art. 33 (FJ 21); los apartados 1 y 2 del art. 35 (FJ 24); el apartado 5 del art. 50 (FJ
23); el art. 90 (FJ 40); el apartado 3 del art. 91 (FJ 41); el apartado 2 del art. 95 (FJ 44);
12 el art. 110 (FJ 59); el art. 112 (FJ 61); el art. 122 (FJ 69); el apartado 3 del art. 127 (FJ
73); el art. 129 (FJ 76); el art. 138 (FJ 83); el apartado 3 del art. 174 (FJ 111); el art. 180
14 (FJ 113); el apartado 1 del art.183 (FF JJ 115 y 116); el apartado 5 del art. 206 (135); el
art. 210 (136); el apartado 1.d) del art. 222 y el apartado 1.i) del art. 223 (FJ 148); el
16 apartado 1 de la disposición adicional 3ª (FJ 139); y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª
y 10ª (FJ 138).

18

3. Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

20