

## JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### SENTENCIAS

##### PLENO

**SENTENCIA 137/2010, de 16 de diciembre de 2010.** Recurso de inconstitucionalidad 8675-2006. Interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; derechos fundamentales y derechos estatutarios; régimen lingüístico; potestades del Síndic de Greuges en relación con la Administración local y colaboración con el Defensor del Pueblo; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea: extinción parcial del recurso, eficacia jurídica del preámbulo e interpretación de preceptos legales (STC 31/2010). («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Ba-

rrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados, ha pronunciado

##### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

##### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8675-2006, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, así como el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por medio de sus respectivas representaciones procesales. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 19 de septiembre de 2006, el Defensor del Pueblo formalizó recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Las disposiciones legales impugnadas, con arreglo al suplico de la demanda, son las siguientes: arts. 2.4, inciso «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña»; 5, inciso «el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán»; título I (arts. 15 a 54); 6.1; 6.2; 33.5; 34; 78.1, inciso «con carácter exclusivo» del segundo párrafo y último párrafo completo; 78.2; 95.2; 95.5; 95.6; 97; 98; 99; 100; 101.2; 102; 103.3; 108.1; 110; 111; 112; 116.1, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 117.1, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 118, apartado 1, inciso «esta competencia incluye en todo caso», y las letras subsiguientes; 118, apartado 2, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 119, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; y apartado 4, desde «esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final; 120, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, desde «que incluye, en todo caso» hasta el final del apartado, y apartado 3, desde «esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; 121, apartado 1, inciso «la cual a su vez incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 123, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 124, apartado 2,

inciso «los cuales a su vez incluyen en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 3, íntegro; 125, apartado 1, inciso «incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 4, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 127, apartado 1, inciso «esta competencia exclusiva comprende en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» hasta el final del apartado; apartado 3; 128, apartado 1, inciso «el cual a su vez incluye» y las letras subsiguientes; apartado 2, íntegro; 129, relativo a Derecho civil; 131, apartado 2, inciso «que incluye» y las letras subsiguientes, y apartado 3, inciso «que incluye en todo caso», y las letras subsiguientes; 132, apartado 1, desde «que incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; 133, apartado 1, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y letras subsiguientes, y apartado 4, desde «esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; 134, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 136, letra b); 137, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 138; 139, apartado 1, inciso «esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; 140, apartado 1, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartados 2, 3 y 4; apartado 5, el inciso desde «así como la participación en la gestión de la del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal» hasta el final del apartado; apartado 6, inciso «y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña»; 142, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 144, apartado 1, inciso «esta competencia compartida incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; 145, apartado 1, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras

subsiguientes; 147, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso, «incluido el nombramiento» hasta el final del apartado; 148, apartado 1, inciso final «esta competencia incluye en todo caso» hasta el final del apartado; 149, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 5, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 151, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 152, apartado 4, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 153, inciso «incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 154, apartado 2, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 155, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 156, inciso «incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 158, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 159, apartado 1, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3; apartado 4, inciso «en todo caso» y las letras subsiguientes; 160, apartado 1, inciso «incluye» y las letras subsiguientes; 161, apartado 1, inciso «que incluye» hasta el final del apartado, y apartado 2, inciso «esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 162, apartado 3; 163; 164, apartado 1; apartado 3, letras a) y b), y apartado 5, letras a), b) y c); 165, apartado 1, inciso «que incluye» y las letras subsiguientes; 166, apartado 1, inciso «que en todo caso incluye» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «que incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; apartado 3, letra a), inciso «que incluye, en todo caso» hasta el final de la letra a), y apartado 4, inciso «que en todo caso incluye» hasta el final del apartado; 168, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso»

y las letras subsiguientes; 169, apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 4, inciso «que incluye» y las letras subsiguientes, y apartado 6, inciso «incluye» y las letras subsiguientes; 170, apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2; 171, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 172, apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; 180; 182.1; 182.2; 182.3; 183; 186.2; 186.3; 210; disposición adicional séptima; disposición adicional octava; disposición adicional novena; y disposición adicional décima.

2. El recurso fue registrado con el núm. 8675-2006, extendiéndose diligencia para hacer constar que, de acuerdo con el turno de ponencias establecido, la del presente proceso ha correspondido al Magistrado Excmo. Sr. don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

3. Por providencia de 10 de octubre de 2006, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Y, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. En cumplimiento del anterior proveído, la incoación del proceso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado»

núm. 248, de 17 de octubre de 2006, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 4755, de 7 de noviembre de 2006.

5. Mediante escrito presentado el 13 de octubre de 2006, el Abogado del Estado se personó, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, al tiempo que solicitó una prórroga, de ocho días, del plazo para formular alegaciones, en consideración al número de asuntos que penden ante la Abogacía del Estado. Por providencia de 16 de octubre de 2006, la Sección Segunda del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Abogado del Estado, a quien se le tuvo por personado en nombre del Gobierno de la Nación y se le concedió prórroga de ocho días del plazo para presentar las alegaciones, contados a partir del siguiente al de expiración del plazo ordinario.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 19 de octubre de 2006, comunicó a este Tribunal la personación de la Cámara y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El 23 de octubre de 2006 tuvo entrada el escrito por el que la representación del Parlamento de Cataluña se personó en las actuaciones, al tiempo que solicitó una prórroga, de ocho días, del plazo para formular alegaciones.

8. Por escrito presentado el 25 de octubre de 2006, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal la personación de la Cámara y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El 26 de octubre de 2006 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el escrito por el que el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación de su Gobierno, se personaba en el recurso y solicitaba una prórroga del plazo para presentar alegaciones.

10. Por providencia de 7 de noviembre de 2006, la Sección Segunda del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos presentados en nombre y representación del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña por sus correspondientes Letrados, teniéndoles por personados, así como prorrogar en ocho días el plazo concedido, para formular alegaciones, por la providencia de 10 de octubre de 2006, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

11. Con fecha 16 de noviembre de 2006 presentó su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, en atención a las razones que posteriormente se dirán.

12. El 23 de octubre de 2006 la representación procesal del Parlamento de Cataluña presentó un escrito promoviendo la recusación del Magistrado Excmo. Sr. don Roberto García-Calvo y Montiel, por apreciar que concurría en él la causa 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), en la medida en que las manifestaciones realizadas en su Voto particular al ATC 85/2006, de 15 de marzo, mostraban un interés directo en la causa. El 26 de octubre de 2006 la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña presentó otro escrito, promoviendo la recusación del mismo Magistrado, por apreciar que concurrían en él las causas 10, 11 y, subsidiariamente, 16 del art. 219 LOPJ, como consecuencia, también en este caso, de las manifestaciones realizadas en su Voto particular al ATC 85/2006, de 15 de marzo.

Por Auto núm. 454/2006, 12 de diciembre, el Pleno de este Tribunal acordó inadmitir de plano la recusación planteada.

13. El 21 de noviembre de 2006 presentaron sus respectivos escritos de alegaciones las representaciones procesales

del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, solicitando la inadmisión parcial del recurso de inconstitucionalidad y, subsidiariamente y en todo lo demás, su desestimación, todo ello por las razones que, también posteriormente, se dirán.

Por medio de otrosí, en sus respectivos escritos de alegaciones, las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña solicitaron la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al promovido en su día por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular, registrado con el núm. 8045-2006, a fin de que se procediera a su tramitación y resolución conjunta.

14. Mediante providencias del Pleno del Tribunal de los días 27 y 28 de febrero de 2007 se acordó, oír a las partes personadas en el recurso núm. 8675-2006 acerca de su acumulación al recurso núm. 8045-2006 y a las partes personadas en los recursos núms. 8675-2006, 8829-2006, 9330-2006, 9491-2006, 9501-2006 y 9568-2006 en relación con su acumulación al mismo recurso 8045-2006. Con fecha 24 de mayo, se dictó el Auto núm. 261/2007 en el que se acordó denegar las acumulaciones interesadas.

15. El día 2 de marzo de 2007 tuvo entrada el escrito presentado por el Abogado del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, instando la recusación del Magistrado Excmo. Sr. don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, por incurrir en la causa prevista en el art. 219.13 LOPJ, en los recursos de inconstitucionalidad 8675-2006, 8829-2006, 9330-2006, 9491-2006, 9501-2006 y 9568-2006.

En el Auto núm. 253/2007, de 22 de mayo de 2007, el Pleno acordó inadmitir la recusación del Excmo. Sr. don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez e incorporar testimonio de dicha resolución a cada uno de los recursos de inconstitucionalidad concernidos.

16. El 18 de mayo de 2008 se produjo el fallecimiento del Excmo. Sr. don Roberto García-Calvo y Montiel, quedando integrado el Pleno con los Excmos. Sres. Magistrados indicados en el encauzamiento de esta Sentencia.

17. El 17 de noviembre de 2008, el Magistrado de este Tribunal Excmo. Sr. don Pablo Pérez Tremps presentó escrito fechado el 29 de octubre del mismo año, en el que manifestó su propósito de abstenerse de intervenir en la deliberación y votación del presente recurso.

Con fecha 5 de febrero, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó Auto núm. 36/2009 estimando justificada la abstención del Magistrado Excmo. Sr. don Pablo Pérez Tremps, en el recurso de inconstitucionalidad 8675-2006, quedando apartado definitivamente de su conocimiento.

18. El día 27 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, en el que, al amparo del art. 4.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional solicitaban que este Tribunal se declarase incompetente para continuar, entre otros, con la tramitación del presente proceso constitucional y acordase su suspensión hasta que se hubiera producido la sustitución de los miembros cuyo mandato estaba caducado y de la vacante existente. Subsidiariamente, se solicitaba la suspensión del procedimiento hasta que se produjese el nombramiento y toma de posesión de los Magistrados que habían de sustituir a aquellos cuyo mandato había finalizado.

Mediante providencia de 27 de mayo de 2010, el Pleno acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por los Letrados del Parlamento de Cataluña en representación de la Cámara, y no haber lugar a lo solicitado en el mismo en virtud de lo dispuesto en el art. 17.2 LOTC.

A través de escrito registrado el 7 de junio de 2010 la representación del Parlamento de Cataluña formuló recurso de súplica contra las providencias de 27 de mayo de 2010. Tras los trámites pertinentes, el día 23 de junio de 2010 el Pleno dictó el Auto núm. 68/2010 por el que acordó desestimar el recurso de súplica.

19. Por providencia de 14 de diciembre de 2010, se señaló, para la deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 16 del mismo mes y año, trámite que se ha desarrollado en los términos que constan en los apartados 21, 22, y 23 de estos antecedentes.

20. El Defensor del Pueblo comienza su escrito de interposición poniendo de relieve que a lo largo de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 6/2006, y con posterioridad a su aprobación, ha venido recibiendo peticiones para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tras valorar tales peticiones y los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la propia institución y el de la junta de coordinación y régimen interior, de conformidad con el art. 18.1 b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, ha llegado a la convicción de que las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas por el art. 54, como garante de las libertades y derechos fundamentales, le imponen el deber de hacer uso de la legitimación que le confiere el art. 162.1 CE. Y ello en consideración a que los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y, en particular, el valor superior de la igualdad reconocido en su art. 1.1, pudieran verse conculcados por determinados contenidos estatutarios.

La exposición de las extensas alegaciones de las partes, que a continuación se realizará sintetizadamente, se estructura de acuerdo con los siguientes epí-

grafes a los que posteriormente nos remitiremos en los fundamentos jurídicos:

A) Petición del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña de que se inadmita parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, por falta de legitimación del Defensor del Pueblo.

B) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad del número cuatro del artículo segundo en relación con el fundamento de los poderes de la Generalitat expresado en el artículo quinto.

C) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de la inclusión en el Estatuto de Cataluña de un título I sobre derechos, deberes y principios rectores ajeno al contenido propio específico de este tipo de normas.

D) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos en materia de cooficialidad y régimen lingüístico.

E) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados aspectos de la regulación de la institución del Síndic de Greuges.

F) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos relativos al Poder Judicial, la Administración de Justicia y otros órganos estatales.

G) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad del sistema de asunción de competencias por la Generalitat de Cataluña.

H) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos reguladores de las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Cataluña.

Salvo el apartado A), los siete restantes se corresponden con los siete motivos de inconstitucionalidad formulados por el Defensor del Pueblo.

**A) Petición del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña de que se inadmita parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, por falta de legitimación del Defensor del Pueblo.**

Tanto la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña como la del Parlamento catalán solicitan la inadmisión parcial del recurso de inconstitucionalidad, objetando la falta de legitimación activa del Defensor del Pueblo para impugnar aquellos preceptos del Estatuto que no tengan directa relación con la defensa de alguno de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución.

Con tal motivo, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña pide la inadmisión de las pretensiones impugnatorias que se contienen: a) En el motivo primero de la demanda, en el que se sostiene la inconstitucionalidad de los arts. 2.4 y 5 del Estatuto, relativos al origen de los poderes de la Generalitat de Cataluña y al fundamento del autogobierno de Cataluña. b) En el motivo sexto, en el que se impugna la constitucionalidad de una serie de preceptos estatutarios relativos a la determinación del ámbito material y funcional de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña. c) En el motivo séptimo –y parcialmente en el quinto–, en cuanto se defiende la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones reguladoras de las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Cataluña y la financiación de esta Comunidad Autónoma.

Con mayor detalle, la representación procesal del Parlamento de Cataluña enumera los preceptos en relación con los cuales solicita la inadmisión de la demanda, que corresponden a los siguientes artículos y apartados o incisos de éstos, que se han impugnado: art. 2.4; art. 5; art. 110; art. 111; art. 112; art. 116.1; art. 117.1; art. 118.1 y 2; art. 119.1, 3 y 4;

art. 120.1, 2 y 3; art. 121.1 y 2; art. 123; art. 124.2 y 3; art. 125.1 y 4; art. 127.1, 2 y 3; art. 128.1 y 2; art. 129; art. 131.2 y 3; art. 132.1; art. 133.1 y 4; art. 134.1; art. 136.b; art. 137.1; art. 138; art. 139.1; art. 140.1, 2, 3, 4, 5 y 6; art. 142.1; art. 144.1 y 2; art. 145.1; art. 147.1 y 3; art. 148.1; art. 149.1, 3 y 5; art. 151; art. 152.4; art. 153; art. 154.2; art. 155.1 y 2; art. 156; art. 158.1; art. 159.1, 3 y 4; art. 160.1; art. 161.1 y 2; art. 162.3; art. 163; art. 164.1, 3.a y b, 5.a, b y c; art. 165.1; art. 166.1, 2, 3.a y 4; 168.1; 169.1, 4 y 6; art. 170.1 y 2; art. 171; art. 172.2; art. 180; art. 182.1, 2 y 3; art. 183; art. 186.2 y 3; 210; así como las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima.

En apoyo de esta pretensión de inadmisión parcial, las instituciones que la formulan exponen diversos razonamientos. Un primer grupo está formado por aquéllos que están dirigidos a poner de manifiesto que la finalidad de la legitimación otorgada al Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad está vinculada a la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución. Así, se señala:

a) Que la institución del Defensor del Pueblo ha sido configurada como un Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución (art. 54 CE). De conformidad con los arts. 162.1 a) CE, 32 LOTC y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad. No obstante, una interpretación sistemática y coherente de los arts. 54 y 162.1 a) CE lleva a entender que si el art. 54 CE ha definido un ámbito de competencias al Defensor del Pueblo, el ejercicio de la legitimación que la propia Constitución le atribuye no puede ser ajeno a las finalidades para las que se ha creado esa institución.

b) Que aun cuando este Tribunal Constitucional ha considerado en las SSTC 150/1990, de 4 de octubre y 274/2000, de 15 de noviembre, que la legitimación para plantear recursos de inconstitucionalidad enunciada en el art. 162.1 a) CE a favor del Defensor del Pueblo, lo ha sido sin sujeción a condiciones o límite objetivo alguno, y no en atención a su interés sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional, sin embargo no puede desconocerse que aquellos pronunciamientos se suscitaron en sendos recursos cuya finalidad era la defensa de concretos derechos reconocidos en el título I de la Constitución. En cambio, en este caso, buena parte del recurso del Defensor del Pueblo tiene por objeto la impugnación de materias totalmente ajenas a la finalidad de defensa de los derechos a la que debería servir en todo caso, por definición constitucional, su actuación institucional (así, el empleo por el Estatuto de Autonomía de Cataluña del término nación o el fundamento de los poderes mediante los que se ha aprobado el propio Estatuto, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, la regulación de las relaciones bilaterales entre el Estado y la Generalitat, o determinados aspectos de la financiación de la Comunidad Autónoma catalana).

c) Que aun cuando el Defensor del Pueblo expresa en su demanda que la finalidad a la que sirve el recurso es la de evitar la posible conculcación por determinados contenidos estatutarios del valor superior de la igualdad reconocido en el art. 1.1 CE, sin embargo, es evidente que los valores superiores del ordenamiento, en la práctica, nunca han fundado por sí solos la declaración de inconstitucionalidad de una ley, puesto que se trata de enunciados poco determinados y que no ofrecen un parámetro concreto de enjuiciamiento. En cualquier caso, resulta evidente que los valores superiores expresados en el art. 1.1 CE se encuentran

contenidos en su título preliminar y no entre los derechos del título I, a cuya defensa se encuentra acotada la actuación del Defensor del Pueblo por mandato del art. 54 CE, por lo que no pueden fundar por sí solos el recurso planteado respecto de los referidos aspectos. A lo que añade que –como en todo caso el propio Defensor del Pueblo reconoce– la igualdad sólo es predicable en relación con las personas y no los territorios.

d) Que admitir la legitimación del Defensor del Pueblo para promover recursos de inconstitucionalidad de forma totalmente desvinculada de las finalidades a las que sirve como institución y de la función de defensa de derechos que le ha asignado la Constitución podría dar lugar a un activismo institucional contrario al sistema de distribución de poderes fijado en la Constitución, legitimando así una desviación de poder manifiestamente inconstitucional. Se aduce en este sentido la existencia de un riesgo de politización que esta atribución podría comportar, ya que el ejercicio de la misma se vería inmerso en el juego de intereses y tensiones políticas que desvirtuarían la naturaleza del Defensor del Pueblo como magistratura de influencia al servicio de la protección de los derechos constitucionales. De otro lado, parecería incongruente que un Comisionado parlamentario, previsto para controlar la acción de la Administración e informar al Parlamento del eventual funcionamiento deficiente de aquélla, disponga de legitimación para recurrir los actos del órgano del que depende.

Una segunda clase de razones está integrada por aquellas que toman en consideración la actuación precedente, en este ámbito, del Defensor del Pueblo:

a) Se dice así que abunda a favor de la inadmisión parcial del recurso el entendimiento que el propio Defensor del Pueblo ha hecho de su legitimación para promover recursos de inconstitucionalidad puesto que, en todos los casos an-



teriores al presente recurso, las acciones promovidas por el Defensor del Pueblo se han sustentado en la estricta defensa de los derechos constitucionales que conforman su ámbito objetivo de competencia.

b) Que en los informes anuales que el Defensor del Pueblo presenta a las Cortes Generales ha expresado siempre el criterio de no plantear recursos de inconstitucionalidad cuando ya lo hubiese hecho cualquiera de las otras personas legitimadas para ello o cuando su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

c) Por último, se aduce que el Defensor del Pueblo ha dado al Estatuto catalán un tratamiento distinto del que había venido otorgando a otros Estatutos y leyes, impugnando materias competenciales que en leyes anteriores había considerado ajenas a su función institucional (como en la Ley balear 2/2005, de 22 de marzo, de comercialización de estancias turísticas en viviendas; la Ley valenciana 13/2004, de 27 de diciembre, de caza; la Ley balear 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales; o el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), trato distinto que puede resultar contrario a la interdicción de la arbitrariedad proclamada en el art. 9.3 CE.

**B) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad del número cuatro del artículo segundo en relación con el fundamento de los poderes de la Generalitat expresado en el artículo quinto.**

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Impugna el Comisionado de las Cortes Generales el inciso del art. 2.4 EAC con

arreglo al cual «Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» y el inciso del art. 5 EAC en el que se dispone que «El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán»; ambos en relación con la afirmación del preámbulo del Estatuto de que «La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

Para el Defensor del Pueblo tales expresiones legales exceden del ámbito que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía y están en abierta pugna con la misma, para la que no hay otra nación que la Nación española, «patria común e indivisible de todos los españoles», en cuya «indisoluble unidad» se fundamenta (art. 2 CE), ni otra fuente de legitimidad para todos los poderes del Estado que la soberanía nacional, que «reside en el pueblo español» en su conjunto (art. 1.2 CE).

En la demanda se expone que el término «nación» no es constitucionalmente irrelevante o jurídicamente inocuo, sino que, muy al contrario, a raíz de los procesos revolucionarios de finales del siglo XVIII adquiere carta de identidad jurídico-política. De este modo, frente a la personificación de la soberanía en los monarcas absolutos, se impone como elemento fundante y soporte de la entera arquitectura constitucional la soberanía nacional, y con ella la personificación del Estado en la Nación, lo que supone convertir a la Nación en el único sujeto de poder en el que quedan subsumidos todos los demás poderes. La Nación como sujeto político de la representación, en el que se personaliza y expresa el principio democrático de la soberanía del pueblo, tiene que entenderse, como certeramente se dice en el art. 2 CE, en términos de «indisoluble unidad». Y esta conclusión vale tanto para los Estados centralizados como para los federales. En consecuencia, la palabra «nación» en el

Estatuto catalán, no sólo encierra una inconstitucionalidad manifiesta, sino que, como fuente de múltiples preceptos, invalida gran parte de la normativa estatutaria, al tiempo que, como modelo a seguir por otros Estatutos, preludia la desvertebración del Estado de Comunidades Autónomas concebido por la Constitución.

El Defensor del Pueblo, en la medida en que la definición de Cataluña «como nación» y la alusión a los «derechos históricos del pueblo catalán» se incluyen en el preámbulo del Estatuto, reconoce que con arreglo a nuestra doctrina (con cita de las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre y 132/1989, de 18 de julio) los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes no tienen valor normativo y que, por ello, «no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia». Pero recuerda que sí son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, y que, en consecuencia, el preámbulo perderá ese valor interpretativo en la medida en que se proyecte sobre preceptos que sean declarados inconstitucionales o que sean interpretados por este Tribunal de manera contraria a lo expresado en el propio preámbulo; son «portadores de sentido» que «proyectan necesariamente ese sentido a los preceptos de las leyes a las que sirven de introducción». Siendo esto así, el Defensor del Pueblo estima que la crítica constitucional de las expresiones contenidas en el preámbulo del Estatuto debe hacerse al hilo de la impugnación de los preceptos sobre los que las referidas expresiones se proyectan y a los que contribuyen a cargar de ese sentido que las hace constitucionalmente rechazables.

Este es el caso del ya citado art. 2.4 del Estatuto, según el cual «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña». El Defensor del Pueblo discrepa

del criterio del Consejo Consultivo de la Generalitat que ha aducido en pro de la constitucionalidad de este precepto que en otros Estatutos de Autonomía se utilizan expresiones similares (arts. 1.2 del de Canarias, 1.3 del de Andalucía, 1.2 del de Aragón y 10.1 del de Castilla y León) y que el propio Estatuto catalán hasta ahora vigente decía en su art. 1.3 que «los poderes de la Generalitat emanan ... del pueblo», sobreentendiéndose que se refería al pueblo catalán. Por el contrario, la institución recurrente entiende que en ningún otro Estatuto se hacen proclamaciones como las que contiene el preámbulo del catalán sobre el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña de definir a ésta «como nación», ni se pretende encontrar el fundamento del autogobierno, además de en la Constitución, «en los derechos históricos del pueblo catalán», es decir, en un fundamento adicional y autónomo en la medida en que tales derechos no están reconocidos por la Constitución.

Para el Defensor del Pueblo el inciso impugnado del art. 2.4 EAC es inconstitucional por radicalmente contrario a los arts. 1.2 y 2 CE, ya que el pueblo catalán del que dice que emanan los poderes de la Generalitat es ese mismo pueblo al que el preámbulo considera titular de unos «derechos históricos», y por esta misma razón es igualmente inconstitucional el inciso impugnado del art. 5 EAC. Ambos preceptos pretenden erigirse junto con la Constitución en el fundamento del autogobierno de Cataluña, y a su mismo nivel. La soberanía nacional, que reside en el pueblo español, ya no sería el único fundamento y el único origen de todos los poderes del Estado, como dice el art. 1.2 CE, puesto que una parte de esos poderes, los de la Generalitat, emanarían de una fracción del pueblo español, el pueblo catalán, y tendrían su fundamento último en un título también originario, como la soberanía nacional, en cuanto no nacido de la Constitución: los auto-

proclamados derechos históricos de la aludida fracción.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre el valor interpretativo, nunca normativo, de los preámbulos de las leyes, al Abogado del Estado le parece discutible que la realidad nacional de Cataluña esté mejor recogida o expresada en los incisos cuestionados por el Defensor del Pueblo que en otros del EAC 2006. Por ejemplo, el art. 1 EAC, que usa el término nacionalidad, también empleado por el art. 2 CE, o el art. 8 EAC 2006 –no recurrido– en el que se mencionan los «símbolos nacionales» de Cataluña. En cualquier caso, le parece que el inciso recurrido del art. 2.4 EAC debe considerarse como mera formulación del principio democrático y nada impide que incluso una región española pueda invocar derechos históricos, porque, dada la vaguedad y equívocidad de este concepto político, todas y cada una de ellas tienen títulos sobrados para hacerlo.

Entiende que la cláusula «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» no es más que simple formulación de la propia y peculiar legitimación democrática de estos poderes. La Constitución aparece mencionada como fundamento jurídico del Estatuto en su art. 1 y como límite de los poderes de la Generalitat en el propio art. 2.4, cuya redacción ciertamente diverge de la del art. 1.3 del Estatuto de 1979, pero esta divergencia no es causa de inconstitucionalidad. Atendida su peculiar legitimación democrática, es trivial que la Generalitat sólo pueda considerarse emanación política del pueblo catalán y no de los otros pueblos de las otras nacionalidades y regiones, o del pueblo español en su conjunto. La relación entre Estatuto y Constitución –basada en la supremacía jerárquica de ésta y en su carácter funda-

mental– es la que es independientemente de las pocas o muchas veces que el Estatuto lo proclame. El texto constitucional subraya enfáticamente la subordinación jerárquica de los Estatutos de Autonomía a la Constitución, principalmente en los apartados 1 y 2 d) del art. 147 CE. Los Estatutos cumplen la función de ser «la norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma dentro de los términos de la Constitución (art. 147.1 CE) y sus competencias han de ser asumidas estatutariamente «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2 d) CE], con arreglo a la interpretación que de la Constitución se haga por el Tribunal Constitucional. Pues como dijo la STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 6, hay «una directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución».

Apunta que aparte del antecedente que representa el art. 1.3 del Estatuto de 1979, otros Estatutos de Autonomía formulan el principio democrático aludiendo a la emanación popular de los poderes de la Comunidad Autónoma, como el Estatuto gallego (art. 1.3), el Estatuto andaluz (art. 1.3), el Estatuto aragonés (art. 1.2), o el Estatuto canario (art. 1).

Para defender la constitucionalidad del art. 5 EAC, el Abogado del Estado señala que en el preámbulo del EAC se expresa que «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat». Este texto reconoce que el único fundamento jurídico del autogobierno catalán está en la Constitución, como no puede ser de otra manera. De ahí que la apelación política a los llamados derechos históricos quede jurídicamente encuadrada en la Constitución. Recuerda que en la propuesta de reforma estatutaria aprobada por el Parlamento de Cataluña los derechos históricos eran el

fundamento único «del autogobierno de Cataluña como nación», pero en el texto definitivo han desaparecido las palabras «como nación» y se ha añadido el adverbio «también». De este modo, el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución y «en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana». Se reconoce así una legitimación normativa (por cuanto se fundamenta en la Constitución) y otra legitimación de orden histórico-político (los llamados derechos históricos), siendo innegable que ambos tipos de legitimación operan en planos muy diversos. Interpretada de este modo, le parece claro que la invocación de los llamados derechos históricos, las instituciones seculares y la tradición jurídica catalana carecen de aptitud jurídica para violar ningún precepto o principio constitucional. No puede considerarse contrario a la Constitución el consignar que lo histórico y secular se actualiza por la vía establecida en la Norma fundamental, es decir, a través del Estatuto de Autonomía, pues mediante esta incorporación y actualización se viene a potenciar el fundamento normativo-constitucional del Estatuto y a desplazar a un plano decididamente político la invocación de los derechos históricos y las instituciones seculares.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Coincide esta parte con el Defensor del Pueblo, con cita de jurisprudencia constitucional, en que los preámbulos no tienen carácter normativo, sin perjuicio de su valor hermenéutico y de reconocer su utilidad para transmitir a los destinatarios de las normas aquellas ideas y valores que han conducido a elaborarlas. Pero, más allá de esta coincidencia, rechaza que las expresiones excedan «el ámbito propio de la función que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía» o que «estén en pugna también

con la Norma Fundamental, para la que no hay otra nación que la Nación española» (art. 2 CE). Antes al contrario, acepta que la fuente de legitimidad de todos los poderes del Estado es la soberanía, que reside en el pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE).

En defensa de la constitucionalidad de los términos «nación» y «pueblo» utilizados en el Estatuto, los Letrados del Parlamento catalán señalan que la fórmula que emplea el preámbulo –según la cual el Parlamento de Cataluña ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación– está cargada de calculada ambigüedad, pues no apoya ni hace propia la declaración que en su momento aprobó el Parlamento de Cataluña, ni tampoco la rechaza o la condena; recoge el hecho innegable de que se produjo. En el proceso constitucional, sin embargo, no se ventila la técnica legislativa, la astucia política ni el mal menor, sino exclusivamente la constitucionalidad de los preceptos. Y las palabras del preámbulo no son un precepto directamente normativo o prescriptivo, sino una declaración dotada meramente de valor interpretativo, que no interfiere en el sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

La representación procesal del Parlamento catalán se remite a las alegaciones hechas en el recurso núm. 8045-2006 y al dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat núm. 269/2005 (fundamento II, 1) en el que se expone que el término «nación» es un concepto polisémico que ha tenido diversas acepciones y que no siempre se ha identificado con la idea de Estado, sino que también se ha definido de formas diferentes desde las vertientes cultural, sociológica y jurídica. Por esta razón, hay nociones de «nación» que no son contradictorias con el uso constitucional de este término utilizado en el art. 2 CE.

Se sostiene en dicho dictamen que la mayoría de los parlamentarios que intervinieron en el debate constituyente entendían que nación y nacionalidad eran conceptos idénticos e intercambiables, sinonimia que también ha sido puesta de relieve por la doctrina. La diferencia esencial entre el vocablo «nación» que aparece en la Constitución y el que se emplea en el Estatuto no es otra que la incorporación, en el primer caso, de la noción de soberanía. Cataluña ya aparecía definida como nacionalidad y en la Constitución se define España como Nación, distinguiéndose al mismo tiempo las nacionalidades de las regiones, sin que, hasta la actualidad, se hayan derivado consecuencias jurídicas. Además, el art. 147.2 a) CE pide que los correspondientes Estatutos de Autonomía escojan la denominación de la Comunidad que se ajuste mejor a su identidad histórica. Resulta manifiesta la constitucionalidad de cualquier artículo que contenga la noción «nacional» referida a Cataluña, como el art. 8 EAC, relativo a los símbolos nacionales de Cataluña o la Ley catalana 1/1980, de 12 de junio, por la que se declara fiesta nacional de Cataluña la jornada del 11 de septiembre, sin que fuera impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Se añade por la representación del Parlamento que el art. 2 CE se refiere al reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades, lo que presupone la preexistencia de estas nacionalidades, o naciones sin Estado, ya que la Constitución reconoce un derecho, no lo establece. La dicción literal de la Constitución indica que ésta tuvo en cuenta la realidad plurinacional y la estatal.

Continúa señalando que no existe consenso sobre la definición jurídico-constitucional de nación y pueblo, a diferencia de lo que sucede con los términos Estado y soberanía; los primeros están intensamente impregnados por circunstancias políticas, históricas o sociológicas, y han

ido variando según los contextos políticos y el grado de autonomía y poder político alcanzado. El Estatuto no dice que Cataluña sea una nación soberana, ni con soberanía plena, sino con soberanía limitada o compartida. La afirmación del preámbulo resulta transparente en una interpretación sistemática, concordada con el art. 1, que es diáfano y contundente al reconocer a la Constitución como fuente de legitimidad, de la que emanan todos los poderes del Estado y por ende los de la Generalitat.

Se señala la relación dialéctica entre Estado y nación, puesto que existen naciones sin Estado y Estados sin nación. El concepto de nación, como el de patria, tiene una elevada carga ideológica y política y se caracteriza por su polisemia cultural, histórica, sociológica y jurídica. Ha padecido además una intensísima evolución histórica a la que la organización y el modelo de Estado ha respondido con múltiples variedades. El Estatuto propone una lectura integradora, solidaria y no excluyente: España nación plurinacional o nación de naciones. El soberano es el Estado, no la nación; y tanto el Estado como la nación son de composición compleja por causa, precisamente, de su origen y evolución histórica no lineal.

Argumenta la representación del Parlamento de Cataluña, que en la Constitución no existe una definición jurídica del concepto nación, ni del de nacionalidad, que se utilizan a veces anfibiológicamente. El término nación, aunque no lo reconozca explícitamente la doctrina del Tribunal Constitucional, es también anfibiológico, y las mismas afirmaciones que éste hace sobre el Estado, podrían trasladarse a la nación, con paralelas precisiones y cautelas.

El término nación tiene en nuestro Derecho constitucional un sentido pleno e intenso que sólo puede ser predicado de España como único sujeto constituyente que se dota de una Constitución (preám-

bulo), que se basa en la indisoluble unidad de aquélla (art. 2 CE), y mediante la que se constituye en un Estado (art. 1.1 CE) cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional (art. 1.2 CE); en resumen, se atribuye a una nación con soberanía plena y originaria: España. Sin embargo, tiene también un sentido lato y extenso, que puede predicarse de las nacionalidades que así lo consignan en su Estatuto; en este caso su soberanía nacional es limitada y derivada de la primera. No puede pretenderse confundir el rechazo de una determinada opción con su inconstitucionalidad.

Frente a la impugnación del uso del término «pueblo» en el preámbulo y en el art. 2.4 EAC, el Parlamento catalán argumenta que es posible una interpretación más acorde con el espíritu de la Constitución que cohoneste la condición de pueblo catalán con la de pueblo español; se puede ser ciudadano de Cataluña y tener la ciudadanía española, sin que se resienta la Constitución, sino fortaleciéndola.

En el escrito de alegaciones se añade que la afirmación en el art. 2.4 EAC de que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución» ha llevado al Consejo Consultivo de la Generalitat a entender que este último inciso es suficiente para sostener la constitucionalidad del precepto, pero a ello se une la circunstancia de que otros Estatutos de Autonomía utilizan expresiones similares, como los de Canarias (art. 1.2), Andalucía (art. 1.3), Aragón (art. 1.2) o Castilla y León (art. 10.I); hecho que puede llenar de contenido la referencia «pueblos de España» del proemio constitucional. El Consejo Consultivo, sigue argumentando que, además, el art. 1.3 del Estatuto, en su redacción originaria de 1979, ya decía que «Los poderes de la Generalitat emanan ... del pueblo» y, aunque sin in-

dicar explícitamente que se trataba del pueblo catalán, la doctrina lo sobreentendía, de una parte, porque el preámbulo del Estatuto hacía referencias al pueblo de Cataluña, y de otra, porque se deducía de la existencia de instituciones propias que ejercen la autonomía política y que representan la voluntad popular. En el mismo sentido, se destaca el tratamiento similar que sobre la cuestión debatida se lleva la cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Los Letrados del Parlamento explican que no se pretende decir que existe un residuo de soberanía en Cataluña; es que de acuerdo con la Constitución existe una amplia soberanía política, no absoluta, universal y excluyente, pero sí compartida y limitada, que ejerce el pueblo de Cataluña. Esa parte es la que fundamenta la legitimidad constitucional, y por ende estatutaria, de invocar al pueblo de Cataluña, el cual, tras un largo proceso para finalizar su iter aprobatorio, fue sometido a referéndum de los ciudadanos de Cataluña, como reza la fórmula de promulgación.

Se señala que aunque el Tribunal Constitucional no aborda directamente la definición constitucional de los términos «nación» y «pueblo», sin embargo es posible una interpretación paralela a la que hizo sobre el término «Estado» en la STC 119/1992, en el sentido de que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, de modo que no le cupo duda al Tribunal de que, siendo los principales símbolos de nuestro Estado la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado las banderas y enseñas previstas en el art. 4 CE y reconocidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto éstas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad

y complejidad del Estado que configura. Para la representación procesal del Parlamento catalán es concebible una traslación de esta jurisprudencia a los términos «nación» y «pueblo», de modo que puedan predicarse de las Comunidades Autónomas cuando su Estatuto los contenga, como vinculados a una soberanía compartida y derivada que no excluya la del Estado, soberana pero, a su vez, tampoco excluyente. Nacionalidad y nación, a su juicio, son sinónimos; lo que, por el contrario no es sinónimo, ni tampoco va unido, es soberanía plena y nación. Ni la Constitución ni el Estatuto los emplean siempre en su sentido jurídico estricto, sino que se hacen eco del sentir ciudadano usual y los predicen de España y Cataluña con intensidades diversas.

Por último, los Letrados del Parlamento catalán aluden a la constitucionalidad de la referencia que a los derechos históricos se contiene en el preámbulo y en el art. 5 EAC. Comienzan refiriéndose a la opinión del Consejo Consultivo de la Generalitat sobre la compatibilidad del binomio integrado por la Constitución –resultado de la voluntad del constituyente, que se proyecta hacia el futuro– y determinados derechos históricos que provienen del pasado. Aun reconociendo que el criterio del Consejo Consultivo fue que la disposición adicional primera de la Constitución sólo se proyecta sobre la foralidad vasca y navarra, el mismo órgano consultivo entendió que, puesto que la referencia a los derechos históricos no constituye un título autónomo de atribución de competencias, no hay obstáculo constitucional para ubicar esta prescripción general en un contexto de referencia interpretativa para los poderes públicos.

Se añade que puesto que la función del Tribunal Constitucional no es preventiva ni profiláctica y puesto que los derechos históricos a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución no pueden ser tomados en consideración

como un título autónomo de atribución de específicas competencias no incorporadas a los Estatutos, lo que deberá examinarse es la constitucionalidad de cada competencia específica, no el recuerdo genérico de competencias que, por su vinculación con el Derecho histórico, pueden tener mayor protección y desarrollo, siempre que el marco constitucional lo permita, que es lo que hace el Estatuto reformado, con su mención a los derechos históricos.

Argumentan que Cataluña, en el contexto de la restauración democrática de la transición, no alumbró una autonomía ex novo ni a través de una preautonomía, sino que, como hiciera en la Segunda República, recuperó la Generalitat en tanto que sistema institucional complejo que incluía las instituciones parlamentarias, de gobierno, jurisdiccionales y locales o territoriales. Así el restablecimiento de las instituciones propias tiene una continuidad histórica en Cataluña, anudada a periodos de libertad. La tradición jurídica catalana ha sido históricamente diferente de la conformada en el resto de la península, ya que la diferente recepción del Derecho romano y del Derecho del Sacro Imperio modularon instituciones y regulaciones también diversas.

En definitiva, el art. 5 EAC constituye, a su juicio, una referencia general dotada de una posible virtualidad interpretativa para los poderes públicos y no un título de atribución de competencias. Termina la parte señalando que algo parecido hace el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana cuando en su preámbulo y en los arts. 1 y 57, alude a Valencia como nacionalidad histórica.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Tras recordar la jurisprudencia constitucional que ha negado la posibilidad de que los preámbulos de las leyes puedan

ser objeto de recurso o cuestión de inconstitucionalidad, dado su valor meramente declarativo e interpretativo, por no contener elementos prescriptivos que permitan identificarlos con una disposición, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat sostiene la plena conformidad con el texto constitucional tanto del preámbulo como de los artículos sobre los que se proyectaría su valor interpretativo.

Al respecto pone de manifiesto que la Constitución aparece en el preámbulo EAC como marco legitimador en el cual se fundamenta la aprobación del Estatuto, reflejándose ello en su articulado, donde abundan las referencias al texto constitucional y se recogen los valores y normas constitucionales como principios que presiden toda la regulación estatutaria. El preámbulo se limita a recoger testimonialmente la calificación de Cataluña como nación que había aprobado el Parlamento catalán, aunque finalmente no fuera recogida en el texto aprobado por las Cortes Generales.

Tras ello, el escrito de alegaciones se detiene en examinar la cuestión a la luz de la voluntad del constituyente. Se sostiene en este punto que las razones por las que el constituyente utilizó el término «nacionalidades» en el art. 2 CE fueron básicamente en aras del necesario consenso, sin que las diferencias terminológicas obedecieran a razones de fondo, y que ya en ese momento se puso de manifiesto que, según el Diccionario de la Real Academia, nacionalidad es «condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación» y que nación es «el conjunto de los habitantes del un país regido por un mismo Gobierno», de lo que se deduce que tal concepto puede abrir la posibilidad del reconocimiento a diversas naciones dentro del territorio nacional. De otro lado, el preámbulo de la Constitución incluye una referencia a los pueblos de España, al proclamar la voluntad de la Nación española de proteger

a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. El constituyente quiso incluir un término de la raíz latina *natio* en referencia a las Comunidades Autónomas, y al mismo tiempo señalar la existencia de un solo Estado soberano, por lo que considerar ahora inconstitucionales términos como «nación» o «realidad nacional» es deshacer aquella voluntad constituyente para volver a una concepción regionalista que no fue la que acogió la redacción final de la Constitución. El uso diverso de la palabra «nación», semánticamente identificable con nacionalidad, próximo a la idea de origen, de cultura y de lengua, avala un uso legítimo para denominar comunidades políticas no constituidas en Estado, sino formando parte de la Nación-Estado España, y en ningún momento asociado a soberanía. En definitiva, se defiende que no resulta inconstitucional el uso de la palabra «nación» para aquellas Comunidades Autónomas que lo deseen, en la medida en que no se pretenda identificar nación con Estado.

Expone a continuación la parte personada que su planteamiento resulta conforme con la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional que ha señalado que los titulares del derecho a la autonomía no son los territorios, sino las entidades colectivas integradas por una población asentada en un territorio –de características históricas, culturales y económicas comunes (art. 143.1 CE)– que, directamente o a través de sus representantes, ejerce aquel derecho, el cual consiste en acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas (art. 143.1 CE). La propia jurisprudencia constitucional acepta una concepción amplia y compleja del Estado compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía.

Continúa argumentando que la auto-definición de Cataluña como nación



efectuada por el Parlamento autonómico y contenida en el preámbulo de la Ley reformadora del Estatuto de Autonomía, se ajusta a la Constitución por razones diversas, cuales son: a') la palabra «nación» es polisémica, admitiendo diferentes acepciones, tanto desde el punto de vista cultural como político o jurídico; b') mientras no se vincule el término «nación» al de «Estado» o «soberanía» no se encuentra en contradicción con el art. 2 CE; c') el preámbulo de nuestra Constitución reconoce y proclama el carácter plurinacional de la propia Nación española, formada por diferentes pueblos; d') el art. 147.2 CE establece que los Estatutos de Autonomía deben fijar la denominación de la Comunidad que mejor se ajuste a su identidad histórica; e') el art. 1 del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana hace referencia al «Reino de Valencia» como denominación histórica de la Comunidad, sin que el uso de la palabra «Reino» haya planteado ningún problema en relación con el Reino de España.

Tras haber defendido la constitucionalidad de las expresiones del preámbulo del EAC cuestionadas por el Defensor del Pueblo, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña defiende la constitucionalidad del art. 2.4 EAC en atención a la vinculación democrática de la institución de la Generalitat con el cuerpo electoral que la justifica, y que promovió su creación a través del procedimiento previsto en la propia Constitución. Así la iniciativa para la creación de la Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE) recae en los representantes de las instituciones municipales y provinciales y en el propio cuerpo electoral del territorio concreto que pretende acceder a la condición de Comunidad Autónoma. Además, el art. 152 CE configura a las Comunidades Autónomas como entes políticos con organización legitimada por su cuerpo electoral; organización institucional autonómica que se

«basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal de acuerdo con un sistema de representación proporcional que asegure también la representación de las diversas zonas del territorio». La referencia al pueblo de Cataluña se realiza como origen de un poder subordinado a la Constitución y no soberano en el sentido del art. 2 CE.

Añade que, de otro lado, tal y como resaltó la STC 25/1981, «los titulares del derecho a la autonomía no son los territorios sino unas entidades colectivas integradas por una población asentada en un territorio de características históricas, culturales y económicas comunes que, directamente o a través de sus representantes, ejerce aquel derecho, el cual consiste en acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas (art. 143.1 CE), es decir, en corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política». La Sentencia hace referencia a «una población» y el preámbulo de la Constitución utiliza el término «pueblos». A su juicio, el art. 2.4 del Estatuto alude a uno de los pueblos de España a los que la Constitución «protege» en su preámbulo. Para la parte, es la propia Constitución la que establece que los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña, que elige a la Asamblea Legislativa y al Gobierno autonómico que la conforman, y cuya legitimidad se traslada así al resto de instituciones autonómicas.

En tercer y último lugar, se examina la constitucionalidad de la referencia en el Estatuto a los derechos históricos de Cataluña. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat pone de relieve que la referencia a tales derechos históricos aparece enmarcada entre menciones a la legitimación constitucional, precisamente para no ofrecer dudas de que los derechos históricos sólo sirven en tanto en cuanto puedan tener reflejo en el texto constitucional y en los mecanismos por ella previstos para acceder a la autonomía.

Pero, además, la propia Constitución se refiere a los derechos históricos como fundamento del autogobierno en diversos preceptos: a') cuando establece en la disposición adicional primera que la «Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales» y que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, dentro de la Constitución y los Estatutos de Autonomía»; b') en la disposición transitoria segunda, en relación a los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía, estableciendo un procedimiento favorecedor para la adquisición del grado máximo de autogobierno; c') en el art. 143.1 CE establece la necesaria presencia de «características históricas comunes» entre las provincias limítrofes que pretendan constituirse en Comunidades Autónomas, debiendo entenderse que los Derechos que históricamente estuvieron vigentes en determinados territorios, y no en otros, son un elemento identificador; d') también el art. 147.2 CE prevé como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía «la denominación de la Comunidad que mejor se ajuste a su identidad histórica».

Se añade que la interpretación unánime realizada por doctrina, jurisprudencia y legislador, al contrario de lo que afirma el recurso, ha sido favorable a acoger referencias a la historia y a los derechos históricos de las Comunidades Autónomas como requisito y fundamento para acceder a la autonomía. Esta tendencia parece haberse ahondado en los proyectos de Estatutos de Autonomía en trámite en las Cortes Generales, o recientemente aprobados. Así, en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía hay varias referencias a la historia, al pueblo y a la patria andaluza, y a Ceuta y Melilla como «territorios históricos». En el Estatuto de Valencia se utiliza el término «Nacionalidad Histórica» en el preámbulo y en el art. 1. También

en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se incluye el término «nacionalidad histórica» tanto en el preámbulo como en su articulado (art. 1). Y, de forma todavía más precisa, el actual Estatuto de Autonomía de Aragón, en su disposición adicional tercera, dispone que «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución».

A su juicio, todas las referencias historicistas son perfectamente encuadrables en nuestro texto fundamental. No en vano la Constitución y, en su caso, los Estatutos de Autonomía son los únicos instrumentos normativos que sirven para modular el pasado normativo-institucional según las previsiones generales que estableció el proceso constituyente de 1978, de acuerdo con los principios que caracterizan el Estado social y democrático de Derecho. En este sentido se afirma que cuando la disposición adicional primera de la Constitución establece que la actualización general de régimen foral se llevará a cabo en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía, está afirmando que la remisión a la historia en ningún caso puede violentar aquellos principios. En consecuencia, la remisión a cláusulas históricas realizadas por la Constitución y, en su caso, por la norma estatutaria, no contemplan una legitimidad basada en el principio democrático y otra de raíz historicista, sino una constatación histórica asumida por los textos normativos actuales legitimados por el poder constituyente.

En concreto, sobre el art. 5 EAC, la representación de la Generalitat pone de manifiesto el olvido por parte del Defensor de Pueblo de hacer referencia al

adverbio «también» y la referencia en el propio artículo a la Constitución. Según se declara en el art. 5, el «Estatuto incorpora y actualiza» los derechos históricos «al amparo del art. 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución».

**C) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de la inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de un título I sobre derechos, deberes y principios rectores ajeno al contenido propio de este específico tipo de normas.**

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Comienza exponiendo el Defensor del Pueblo que la Constitución española no define de forma expresa el modelo de organización territorial del Estado, por lo que deja abierta su concreción a la intervención de los Estatutos de Autonomía –entre otros posibles actores–, los cuales se erigen de este modo en un complemento esencial de aquélla, integrando conjuntamente el denominado bloque de la constitucionalidad. Entiende que los Estatutos de Autonomía son productos normativos especializados, subordinados directa e inmediatamente a la Constitución, que el legislador estatal aprueba bajo forma de ley orgánica (81.1 CE), reconociéndolos y amparándolos como parte integrante de su propio ordenamiento y que constituyen la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE). A través de estos productos normativos se completa el diseño de la distribución del poder y de la organización territorial del Estado que la Constitución preconfigura, y se concreta para cada caso el modo y el alcance del ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza (art. 2) a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

Esta singular naturaleza de los Estatutos de Autonomía justifica el cúmulo de especialidades que en ellos se dan, tanto para iniciar su tramitación como para proceder a su revisión o reforma. Las materias incluidas en este especial tipo de normas están protegidas no sólo por su propia rigidez, sino también por la necesidad de un doble acuerdo imprescindible para su modificación o reforma, de manera que la regulación sustantiva que en ellas se contiene queda fuera de la voluntad individual y de la disponibilidad tanto del legislador estatal como del autonómico. A juicio de la institución recurrente, una limitación tan intensa de las facultades del legislador (doble acuerdo, mayoría absoluta, iniciativa de reforma compartida, referéndum decisorio, etc.) sólo resulta admisible en la medida en que sea necesaria para que las normas estatutarias cumplan la importante función constitucional que tienen encomendada. En refuerzo de su argumentación el Defensor del Pueblo recuerda la doctrina establecida por este Tribunal en relación con las leyes a las que, por una u otra razón, la Constitución asigna una función específica y, en consecuencia, un contenido también definido. Así acontece con las leyes orgánicas, las que aprueban los presupuestos generales del Estado y las leyes orgánicas de transferencia o delegación, previstas estas últimas en el art. 150.2 CE. En todos estos casos las extralimitaciones en los contenidos admisibles para cada clase de ley se sancionan con su inconstitucionalidad.

A continuación el Defensor del Pueblo hace unas consideraciones sobre el contenido posible de los Estatutos de Autonomía con alusiones a la doctrina constitucional. A su juicio, los Estatutos de Autonomía son normas que tienen asignada una función constitucional específica y un contenido también definido por la Constitución con toda claridad en su art. 147 y en las remisiones puntuales que hacen los arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2

y 152.1. A ese contenido necesario e indispensable podrá añadirse otro posible y eventual, si bien estas adiciones tendrán que satisfacer dos condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional (STC 76/1992, de 14 de mayo): guardar relación directa con el contenido propio de los Estatutos y que sean un complemento necesario para la mejor inteligencia y mayor eficacia de los preceptos que forman el núcleo esencial de la norma.

Examinando con estos criterios la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Defensor del Pueblo entiende que la inclusión en el mismo de un título en el que se contiene un extenso listado de derechos y deberes y una serie adicional de principios rectores que limitan u orientan la futura actividad de los poderes públicos catalanes, difícilmente puede considerarse como un contenido propio o natural de un Estatuto de Autonomía. Para ello aduce una serie de razones que pueden ordenarse del siguiente modo:

a') En primer lugar, el «legislador estatuyente» es un legislador complejo y especial, con una misión constitucional claramente definida, distinto del legislador ordinario y del legislador orgánico, que son a quienes el constituyente ha llamado para regular el desarrollo y el ejercicio de los derechos y las libertades (arts. 53 y 81 CE).

b') En el presente caso el «legislador estatuyente», sin tomar en consideración que todas las Comunidades Autónomas han podido desenvolverse con entera normalidad sin necesidad de otra tabla de derechos que la que establece con carácter general el título I de la Constitución, lo que se está pretendiendo es dar al Estatuto de Autonomía una apariencia de Constitución, incluyendo una parte dogmática que acompañe a la parte orgánica, al uso tradicional de las Cartas fundamentales.

c') Puesto que los Estatutos de Autonomía no son Constituciones, ni el Estado de las Autonomías es un Estado federal, no cabe la apelación al Derecho comparado para justificar la inclusión en el Estatuto de una declaración de derechos propia.

d') Tampoco es relevante que esa declaración amplíe los derechos fundamentales reconocidos por el título I de la Constitución, pues lo determinante es que la función que la Constitución asigna a los Estatutos de Autonomía no comprende la tarea de otorgar a los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma derechos distintos a los que a todos los españoles garantiza la Norma Fundamental.

e') Por último, la restricción que padece el poder legislativo, particularmente el estatal, es especialmente intensa, tal y como ponen de manifiesto las previsiones estatutarias para la eventual reforma de ese título I, ya que sólo puede producirse por iniciativa del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat; o por éstos a solicitud de un mínimo del veinte por ciento de los plenos municipales que representen a su vez a un mínimo del veinte por ciento de la población, o a través de una iniciativa popular que venga avalada por 300.000 firmas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto (art. 222 EAC). Llama la atención del Defensor del Pueblo comprobar que, aun siendo el Estatuto de Autonomía una ley orgánica que el Estado ampara y reconoce como parte integrante de su ordenamiento jurídico, las Cortes Generales quedan desposeídas completamente de su capacidad de iniciativa legislativa en relación con esta materia.

Añade que esta expropiación de las facultades de iniciativa legislativa y de reforma que padecen las Cortes Generales y, en menor medida, el Parlamento autonómico, y que ha sido impuesta por el legislador estatuyente, carece de am-

paro y de justificación constitucional. El poder de reforma de los Estatutos deja de ser un ente complejo en el que participan las voluntades del Estado y la Autonomía, para convertirse en una manifestación exclusiva de la voluntad del ente autonómico. Esta alteración de la naturaleza de la reforma estatutaria es, a juicio del Defensor del Pueblo, constitucionalmente cuestionable porque todo el título VIII de la Constitución y particularmente su capítulo III, suscitan la idea de acuerdo, pacto, acto jurídico complejo, donde está fuera de lugar la exclusión de la voluntad de cualquiera de los actores de ese pacto, que no son otros que el Estado y la Comunidad Autónoma.

Por todo ello considera que el contenido del título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña desborda los límites constitucionales que afectan a este especial tipo de normas, lo que implica la infracción del art. 147 de la Constitución, así como también la del art. 66.2, este último por la restricción ilegítima que ello supone para el libre ejercicio de la potestad legislativa del Estado.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Comienza el Abogado del Estado poniendo de manifiesto que la búsqueda de una apariencia de Constitución en el Estatuto catalán no puede, sin más, considerarse inconstitucional, siempre que esa opción no traspase los límites de la mera presentación externa, en cuyo caso sería una cuestión irrelevante para el juicio de constitucionalidad. El auténtico problema constitucional que se plantea viene referido a la determinación de los límites que la Constitución impone al contenido posible de los Estatutos de Autonomía.

Recuerda que el art. 147.2 CE contiene una relación de materias que necesariamente deben incluirse en el Estatuto de Autonomía (denominación, territorio, organización y sede de las instituciones

autónomas, competencias asumidas y bases para el traspaso de los servicios) que constituyen el contenido necesario o mínimo de un Estatuto. Además, en la propia Constitución se pueden encontrar otras llamadas a los Estatutos, que unas veces desbordan el contenido del art. 147.2 CE y otras lo precisan o lo pormenorizan (arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1 segundo párrafo, 152.3, 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta). Sin embargo, no es en absoluto evidente que la Constitución obligue a que los Estatutos limiten a ello su contenido, ni ha sido ésta la práctica legislativa seguida hasta ahora.

El único precepto constitucional del que, a su juicio, podría inferirse algún criterio sobre el contenido constitucionalmente posible, lícito o máximo de los Estatutos de Autonomía es el art. 147.1 CE, que, inspirándose en la Constitución de 1931, los califica de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma». De ello resulta: a') que el Estatuto es norma básica, porque es la norma de cabecera de cada ordenamiento autonómico y porque incumbe su desarrollo y ejecución a los poderes públicos territoriales, especialmente al legislador autonómico; b') el Estatuto es norma institucional porque su función constitucional es la de ser instrument of government de la Comunidad Autónoma, norma, sobre todo, de organización y funcionamiento de las instituciones autónomas propias. Este carácter institucional-orgánico de los Estatutos se desprende igualmente de la rúbrica del título VIII de la Constitución –De la organización territorial del Estado– y ha sido subrayada por la jurisprudencia constitucional; c') el Estatuto lo es «de cada Comunidad Autónoma», con lo que se significa su proyección territorial, sin perjuicio de que, por excepción, las competencias autonómicas puedan producir consecuencias de hecho o efectos extraterritoriales. De ello se deriva que el Estatuto no puede contener preceptos

que limiten, vinculen, restrinjan o condicionen las competencias de otras Comunidades Autónomas, ni las que el art. 149.1 CE reserva exclusivamente al Estado.

El problema del contenido lícito de los Estatutos está estrechamente ligado con su especial rigidez, resistencia o fuerza pasiva, en virtud de la cual –salvo caso de reforma constitucional– sólo mediante una reforma estatutaria formalmente calificada como tal, que haya seguido todos y cada uno de los pasos procedimentales previstos en el propio Estatuto, puede éste ser modificado. De aquí podría inferirse que la garantía de la rigidez estatutaria sólo la otorga la Constitución respecto a las materias del art. 147.2 CE y las demás mencionadas en el propio texto fundamental o, yendo más allá, a materias directamente relacionadas con las anteriores. El restante contenido del Estatuto sólo gozaría de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica (si se tratara de materias reservadas a este tipo de ley) o de la ley ordinaria (en los demás casos), aunque para privarle de esa específica rigidez o fuerza pasiva fuera necesario un pronunciamiento del propio Estatuto (caso de su disposición adicional séptima) o de una sentencia constitucional, al modo como ocurre con las leyes orgánicas. No obstante, el Abogado del Estado reconoce que son pocos los pasajes de la jurisprudencia que han abordado el contenido lícito o posible de los Estatutos de Autonomía. Cita como más interesante la STC 225/1998, de 25 de noviembre [FJ 2 B)], de la cual se extrae, si bien como obiter dictum, que se aceptó por el Tribunal que se regulasen en el Estatuto materias ajenas a las que estrictamente le reserva la norma fundamental, sin perjuicio de que el propio Estatuto o el Tribunal Constitucional pueda privarles de rigidez, de manera que la regulación de tales materias extralimitadas podría ser modificada o derogada por la fuente estatal o autonómica constitucionalmente competente

(ley orgánica u ordinaria). A su entender, apoya su propuesta interpretativa que esboza el penúltimo párrafo de la disposición adicional séptima del EAC de 2006.

Una vez sentadas estas consideraciones generales sobre el contenido posible de los Estatutos de Autonomía, el Abogado del Estado se adentra en el examen de la constitucionalidad del título I del Estatuto, formulando alegaciones separadas según que se refiera a los principios rectores, a los derechos o a los deberes.

Respecto de los principios rectores, comienza señalando el Abogado del Estado que no es una novedad su inclusión en un Estatuto, aunque sí lo sea la abundancia con que ahora se ha hecho. En cualquier caso, estos principios rectores contienen mandatos o directrices que han de orientar la actividad del legislador territorial y de los poderes públicos autonómicos, no de las Cortes Generales o del Gobierno y Administración General del Estado. En la medida en que tales mandatos o directrices se enlacen con competencias de la Comunidad Autónoma, el Estatuto no hace más que prescribir una orientación sobre el modo de ejercer tales competencias. El establecimiento de principios rectores en un Estatuto de Autonomía está directamente relacionado con la asunción de competencias autonómicas [art. 147.2 d) CE], y no puede considerarse contenido ajeno a la función constitucional propia de los Estatutos de Autonomía. Expresan simplemente el marco y los límites en el que los poderes públicos territoriales han de seleccionar sus políticas cuando ejerzan las competencias estatutarias, y así lo declara el art. 39.1 EAC.

En lo que se refiere a la inserción de derechos, considera el Abogado del Estado que el Estatuto no proclama derechos fundamentales –categoría exclusivamente constitucional– sino que declara «derechos estatutarios» según la propia

nomenclatura de su capítulo IV del título I. Del art. 37.4 EAC resulta que en esta materia ninguna de las disposiciones del título I puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España. Por tanto el Estatuto no pretende disputarle a la Constitución lo que, en Derecho interno, es propio de ella, el reconocimiento y proclamación de los derechos fundamentales, sino que subordina los derechos estatutarios a los fundamentales (y, en general, a los constitucionales), concibiendo en todo caso aquellos como adiciones o mejoras de los establecidos por la Constitución. Por otro lado, la eficacia vinculante de los derechos fundamentales alcanza a todos los poderes públicos españoles y a todos los niveles territoriales nacional, autonómico o local (art. 53.1 CE), mientras que, como declara el art. 37.1 EAC de 2006, los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos catalanes («y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares» a los que deba aplicarse el Estatuto y el Derecho propio de Cataluña), con una extensión a la Administración General del Estado en Cataluña sólo para los derechos de los arts. 32 y 33, en atención a la territorialidad del régimen lingüístico que alcanza a todos los poderes públicos con sede en el territorio de la Comunidad.

Por último, en lo que se refiere a los deberes estatutarios, sostiene el Abogado del Estado que están claramente correlacionados con los derechos de esta misma naturaleza y así ocurre en materia educativa (art. 21 EAC), cultural (art. 22 EAC), ambiental (art. 27 EAC) y, sobre todo, lingüística (arts. 32 a 36 EAC en relación con el art. 3.2 y 3 CE). Los deberes estatutarios reducen también su esfera vinculante a los poderes públicos y, en su caso, a los ciudadanos catalanes, con la excepción ya dicha de la materia lingüística.

Por las razones expuestas el Abogado del Estado considera que los derechos, deberes y principios estatutarios, no infringen los arts. 66.2 y 147 CE.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Partiendo de la necesidad de adaptar el contenido del Estatuto a la evolución de la sociedad, los Letrados del Parlamento de Cataluña niegan que la existencia en el Estatuto de un título destinado a regular derechos, deberes y principios rectores infrinja la reserva material establecida en el art. 147.2 CE. Cuando este precepto determina el contenido mínimo o necesario de los Estatutos de Autonomía, ciertamente no incluye un catálogo de derechos, deberes y principios rectores; pero del silencio constitucional en este punto no puede deducirse una prohibición. Ello es así porque el art. 147.2 CE no agota cuál debe ser el contenido de los Estatutos sino que se limita a establecer un contenido mínimo necesario, pero que puede ser ampliado. En algunos casos, porque así lo determina el propio texto constitucional, como ocurre con el régimen de cooficialidad lingüística ex art. 3 CE, y, en otros, porque los contenidos que se adicionan están directamente conectados con las materias que forman parte del contenido mínimo necesario. Este último sería el caso de los derechos y principios rectores, dada su relación con el sistema de distribución de competencias y la existencia de instituciones autónomas propias, que en ambos casos forman parte del contenido necesario de los Estatutos [art. 147.2 c) y d) CE].

El título I EAC no pretende reducir ni modificar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, ni proclamar otros distintos de los contenidos en ella, y en ningún caso invade el campo de desarrollo esencial de aquellos derechos, pues así lo fija expresamente el

art. 37.4 EAC al establecer que ninguna de las disposiciones del referido título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados, y convenios internacionales ratificados por España. En realidad, el Estatuto concreta algunos derechos y deberes, lo que lejos de contradecir el art. 147.2 CE resulta inherente al principio autonómico. En este sentido, los derechos fundamentales reconocidos y garantizados en la Constitución son compatibles con la existencia de otros derechos derivados del desarrollo de las políticas propias que las Comunidades Autónomas han asumido.

En la misma línea, se continúa afirmando que la igualdad en los derechos para todos los españoles, reconocidos y garantizados por la Constitución, no se opone a que, en el ejercicio del derecho a la autonomía y en el marco de las políticas propias derivadas de aquél, surjan nuevos derechos, lo que en ningún caso supone una reordenación competencial o la atribución de nuevos títulos competenciales. Por otra parte, la inclusión de ciertos derechos de configuración legal contribuye a orientar la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias y es, al mismo tiempo, una garantía para las personas destinatarias en última instancia de la acción de aquéllos. Por lo tanto, marcar un límite a la actuación de los poderes públicos es una lógica consecuencia del constitucionalismo democrático y que este límite se fije en la norma estatutaria es absolutamente congruente con la función constitucional que los Estatutos de Autonomía están llamados a desempeñar, en tanto que se trata de normas fundantes y ordenadoras de la respectiva Comunidad Autónoma.

Respecto de la existencia de un capítulo específico dedicado a los principios rectores, destacan los Letrados del Parlamento catalán que, por su propia naturaleza, por razón de su ubicación en el

texto estatutario y por el contenido material de su formulación, la característica más relevante de tales principios rectores es la de ejercer un papel orientador de las políticas públicas y, precisamente, el Estatuto, en tanto que norma institucional básica, tiene por objeto primordial orientar y limitar la actuación de los poderes públicos de Cataluña, en el marco de sus competencias. Por otra parte, los principios rectores han sido formulados en el Estatuto de forma abierta y flexible, dejando un amplio margen de opción para su concreción y permitiendo, por tanto, que las diferentes opciones o alternativas políticas puedan concretarlos y modularlos con unos perfiles propios y diferenciados en cada caso. De otro lado, ninguno de los principios rectores contenidos en el Estatuto difiere de los previstos en la Constitución ni los contradice, sino que, a lo más, utiliza conceptos actualizados e incorpora formulaciones ya estandarizadas por las legislaciones estatal y autonómica. Se concluye alegando que en el Estatuto se insiste en que los poderes públicos de Cataluña deberán promoverlos y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia «en el ámbito de sus competencias», reiterando de esta forma que no se pretende subvertir el orden constitucional de distribución de competencias, ni usurpar ámbitos reservados al legislador estatal.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat comienza exponiendo la destacada función que los Estatutos de Autonomía han cumplido en el proceso de conformación de la organización territorial del Estado. Los Estatutos completan la Constitución y han podido ser calificados como instrumentos de naturaleza paraconstitucional o subconstitucional, aludiéndose con ello no sólo a su carácter subordinado a la Constitución, sino también a su función de com-



plemento indispensable para la determinación de la estructura territorial del Estado. Ello sin perjuicio de que decisiones fundamentales de la construcción del Estado de las Autonomías habían sido adoptadas antes incluso de ser aprobada la Constitución, y ésta las hizo suyas en la disposición transitoria primera; o han sido fijadas por la Constitución, fundamentalmente en el título VIII y en la disposición transitoria segunda, interpretada sistemáticamente en el contexto del art. 2 CE. Así pues, el derecho a la autonomía no es el resultado de decisiones postconstitucionales sino que está constitucionalmente garantizado, y esta garantía es especialmente fuerte con respecto a los territorios, como el de Cataluña, que ya en el pasado habían expresado de forma clara su voluntad de autogobierno.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat enuncia como criterios definidores de los Estatutos de Autonomía pactados, los siguientes: a') En la medida en que constituyen el complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la distribución territorial del poder, integran el llamado bloque de constitucionalidad. Son, pues, junto con la misma Constitución, parámetro o canon para enjuiciar la constitucionalidad de la legislación estatal y autonómica en esta materia; b') Son instrumentos normativos de carácter paccionado, ya que tanto su aprobación como su reforma exigen la concurrencia o concordancia de las dos voluntades, la autonómica y la estatal. Se trata de un caso único en nuestro ordenamiento y probablemente también en el Derecho comparado, en el que el constituyente reserva esta función a un legislador de características propias: el legislador estatuyente; c') Disponen de una fuerza especial, fuerza pasiva o resistencia, ya que sólo pueden ser reformados mediante el procedimiento específico que los mismos Estatutos prevén; d') Consiguientemente, una vez aprobado y promulgado, el Estatuto

es indisponible tanto para el legislador estatal como para el autonómico, salvo en los casos expresamente previstos por la Constitución o por los Estatutos mismos; e') Esta especial inmunidad comporta una contrapartida: El Estatuto no puede regular cualquier tipo de materia, sino sólo aquéllas que sirven a su función constitucionalmente definida.

Se argumenta que al mismo tiempo que los Estatutos de Autonomía se integran en el ordenamiento jurídico del Estado, que los reconoce y ampara como tales (art. 147.1 CE), los Estatutos dan lugar a la aparición y desarrollo de un ordenamiento autonómico propio y diferenciado, que se articula de forma armónica con el ordenamiento estatal. En este sentido: a') los Estatutos actuaron, en su momento, como instrumento normativo fundacional de la respectiva Comunidad Autónoma; b') como «norma institucional básica de la Comunidad», los Estatutos determinan sus instituciones y forma de gobierno, su organización y sus competencias, de acuerdo con la Constitución, así como las relaciones con los ciudadanos, con otras instituciones o con el Estado, y aquellos otros aspectos de su autogobierno que, en ejercicio de la habilitación expresada en los arts. 143.1 y 147 y del principio dispositivo en ellos reconocido, el legislador estatuyente estime preciso revestir del rango normativo y del significado político propios del Estatuto; c') el Estatuto, finalmente, es norma de cabecera del ordenamiento autonómico, y actúa como norma sobre la producción de las normas y como norma suprema con eficacia derogatoria inmediata, siempre que así resulte de las características de la correspondiente norma estatutaria.

Para la representación del Gobierno de la Generalitat, atendiendo a esa función constitucionalmente definida y al contenido propio del Estatuto, resulta impropio trasladar a esta categoría normativa la doctrina sobre las materias conexas

elaborada por este Tribunal Constitucional al enjuiciar los contenidos de las leyes presupuestarias o las leyes orgánicas. De un modo en parte similar a como el art. 93 CE ha establecido una cláusula abierta a disposición del legislador orgánico para configurar el contenido y alcance de la apertura de nuestro sistema constitucional a la Unión Europea, la Constitución española ha abierto también una amplia cláusula de disponibilidad al legislador estatuyente para determinar el alcance y contenido de las prescripciones que van a conformar la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.

Partiendo de la premisa de que la propia Constitución admite diferencias entre los Estatutos (art. 138.2 CE), siempre que no impliquen privilegios económicos o sociales, el criterio para valorar si un determinado contenido puede ser incluido en el Estatuto de Autonomía es el de su conexión con esas funciones constitucionalmente encomendadas de ser la norma institucional básica de la Comunidad, lo que deja un margen amplio y flexible a la libre apreciación del legislador estatuyente.

También para la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña pueden distinguirse tres categorías de contenidos estatutarios:

a') Un contenido necesario e indispensable para todos los Estatutos, determinado por el art. 147.2 CE, al que hay que añadir lo que resulta del art. 69.5 CE sobre los procedimientos de designación de los senadores de representación autonómica. Constituye ello un núcleo duro de la reserva estatutaria, vedado a cualquier otro tipo de norma, si bien el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de una cierta remisión al legislador autonómico incluso en casos en los que, como sucede con la determinación de la sede de las instituciones propias, la Constitución es taxativa (STC 89/1984, FJ 7).

b') La Constitución habilita en diversos preceptos otros contenidos que cabe calificar de disponibles para el legislador estatuyente que podrá incorporarlos dándoles un tratamiento más o menos extenso. Así ocurre con el reconocimiento de la lengua oficial propia y la determinación de su régimen de oficialidad (art. 3.2 CE); el reconocimiento de enseñas y banderas propias (art. 4.2 CE); la competencia para establecer y exigir tributos propios (art. 133.2 CE) en relación con la posibilidad de actuar como colaboradores o delegados del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de sus recursos tributarios (art. 156.2 CE); la determinación de los casos, requisitos y plazos para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 145 CE); las formas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio (art. 152.1.2 CE); y la creación y reconocimiento de circunscripciones territoriales propias, constituidas a partir de la agrupación de municipios limítrofes (art. 152.3 CE).

c') Por último, hay aspectos que si bien no cuentan con una definición material equivalente a esos reenvíos explícitos en la Constitución, sirven a objetos directamente conexos con la función propia que la Constitución, desde sus arts. 143.1 y 147.1, ha encomendado a la norma estatutaria de constituir la Comunidad Autónoma y vertebrar su institucionalización básica.

Puesto que la definición de un conjunto de derechos y deberes en las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones autonómicas forma parte de ese contenido conexo, no es cierto que con su inclusión en el texto estatutario se esté desbordando el contenido material que la Constitución asigna a los Estatutos autonómicos. Frente al argumento de que establecer un catálogo de derechos y principios rectores no tiene relación alguna con el ejercicio del derecho de au-

tonomía y, por ello, corresponde al legislador ordinario u orgánico, la representación procesal de la Generalitat razona que su inclusión comporta la opción del legislador estatuyente de establecer límites a los poderes públicos de Cataluña en el ejercicio de las funciones que estatutariamente tienen atribuidas.

También se destaca en la demanda que el Defensor del Pueblo no efectúa impugnación alguna a la regulación del contenido de los derechos y de los principios rectores, lo que permite entender que no hay contradicción con los previstos en el texto constitucional.

Entiende el Gobierno autonómico que de la admisión de que la especial naturaleza de los Estatutos de Autonomía y el específico procedimiento de aprobación y modificación de estas normas pueden comportar un límite material para su contenido, no cabe derivar que la doctrina de la reserva material elaborada en relación a determinadas categorías de leyes, y, en concreto, a las leyes orgánicas, sea trasladable directamente a los Estatutos de Autonomía. Y, en todo caso, en la medida en que, como establecen los arts. 37 y 39 EAC, los derechos vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña, y los principios rectores deben orientar las políticas públicas, no cabe duda de la conexión del título I con el régimen de competencias y con la regulación de las instituciones de la Comunidad Autónoma, lo que constituye contenido necesario de los Estatutos.

Por último expresa que de la inclusión de un catálogo de derechos en el Estatuto no se sigue una limitación de los derechos reconocidos en el texto constitucional. El art. 37.4 EAC establece que ninguna de las previsiones de esa tabla de derechos puede ser desarrollada, interpretada o aplicada de forma que limite los derechos fundamentales, ni su inclusión en el texto estatutario supone un límite a la competencia del Estado para

regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1 CE), ni puede comportar una alteración en el régimen de competencias previstas en la Constitución. Y recuerda que el Estatuto de Autonomía de Andalucía también incorpora una tabla de derechos, deberes y principios rectores en gran parte coincidente con el EAC.

#### **D) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos en materia de coficialidad y régimen lingüístico.**

Comienza el Defensor del Pueblo poniendo de manifiesto que con la inclusión de determinados preceptos en materia lingüística en el Estatuto se ha provocado una elevación de rango de la evolución legislativa producida desde la aprobación del primer Estatuto de 1979. Expresa su reproche constitucional a la inclusión en el Estatuto de Autonomía de contenidos que no sirvan al fin preciso que estas normas tienen, inclusión que provoca un desapoderamiento del legislador sobre las materias correspondientes, al quedar éstas sometidas a las restrictivas cláusulas de reforma de las que el propio texto estatutario se dota. Dado que la regulación de los derechos y deberes lingüísticos se sitúa en el título I del Estatuto, cuestionado todo él por el Defensor del Pueblo, pide que se den por reproducidas las alegaciones formuladas al respecto.

Del mismo modo, las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se remiten, en este punto, a las alegaciones que formularon para sostener la constitucionalidad del título I del Estatuto. No obstante, se aduce por el Parlamento catalán una razón adicional para apoyar la inclusión en el Estatuto de los derechos y deberes lingüísticos, cual es la de dar cumplimiento al mandato del art. 3.2 CE, con

arreglo al cual las lenguas españolas distintas del castellano serán oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos.

Una vez hecha tal precisión, debe señalarse que son cuatro los aspectos del régimen lingüístico estatutario que, a juicio del Defensor del Pueblo, son inconstitucionales, por este orden: a) la imposición a los ciudadanos de Cataluña del deber de conocimiento del catalán (art. 6.2 EAC); b) el carácter preferente atribuido al catalán en las instituciones entidades públicas de Cataluña (art. 6.1 EAC); c) el art. 33.5 EAC; y d) la configuración del deber lingüístico del prestador de bienes o servicios del art. 34 EAC.

a') Impugnación del art. 6.2 EAC, en cuanto impone a los ciudadanos de Cataluña el deber de conocer el catalán.

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Expone que el art. 3.1 CE, tras señalar al castellano como la lengua oficial de Estado, determina que «todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla». Esta precisión no se incluye en el apartado 2 de dicho artículo cuando se trata de la oficialidad de las demás lenguas españolas en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas. De ahí debe extraerse la consecuencia de que no existe un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas que sean cooficiales en cualquiera de las autonomías españolas.

Esta interpretación queda afianzada por la consulta de los trabajos preparatorios de la Constitución, de los que resulta que fue voluntad deliberada del constituyente no incorporar al texto constitucional el deber de conocimiento de las lenguas cooficiales. Siendo esto así, no parece posible que los Estatutos de Autonomía puedan imponer el deber de conocimiento de una lengua distinta del cas-

tellano a los ciudadanos residentes en el territorio de una Comunidad. Y ello a pesar de la relevancia que los Estatutos de Autonomía tienen en orden a la configuración del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística. Añade que así lo ha declarado este Tribunal en diversos pronunciamientos, como las SSTC 82/1986, de 26 de junio y 84/1986, de 26 de junio en las que, con motivo del enjuiciamiento de ciertos preceptos de la Ley de normalización lingüística de Galicia, en que se imponía a todos los gallegos el deber de conocer la lengua gallega, tuvo ocasión de fijar la doctrina general al respecto.

En consecuencia, ni de la cooficialidad lingüística –ya que no es inherente a ella–, ni del respeto y protección que la riqueza lingüística española merece –que vincula a todos los poderes públicos– se puede extraer, como consecuencia implícita o explícita, la existencia de un deber general de conocimiento de cualquier lengua española distinta del castellano. Otra cosa es que en determinados ámbitos concretos y justificándose en el derecho que los ciudadanos tienen al conocimiento y uso de las correspondientes lenguas cooficiales, se imponga un deber específico de conocimiento de la lengua propia autonómica, deber éste que sólo puede predicarse de quienes ostentan determinada condición (así, en los ámbitos de la enseñanza no universitaria y de la función pública) y no en general de todos los ciudadanos. Salvado lo anterior, de la doctrina constitucional se desprende con toda claridad que el deber de conocimiento de una lengua cooficial no viene impuesto por la Constitución, que no es inherente tampoco a la cooficialidad, y que no existe habilitación alguna en razón de la cual el legislador estatutario pueda imponer a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma ese deber ni cualesquiera otras consecuencias que directa o indirectamente pudieran derivarse de la supuesta existencia del mismo.

Por todo ello, a juicio de la institución recurrente, la previsión contenida en el art. 6.2 EAC, según la cual los ciudadanos de Cataluña tienen el deber de conocer la lengua catalana, es inconstitucional, sin que pueda argumentarse frente a esta aseveración que la previsión estatutaria sólo implica la presunción legal de que los ciudadanos de Cataluña conocen la lengua catalana a fin de posibilitar su uso oficial, o que se trata de un «deber impropio» o que no genera obligaciones o cuyo incumplimiento no es susceptible de sanción, porque lo cierto es que de ese deber sí se derivan obligaciones (como el deber de disponibilidad lingüística ex art. 34 EAC y otros que ya figuran en la vigente Ley de política lingüística) y de su incumplimiento se derivan sanciones (previstas, por remisión, en la disposición adicional quinta de la Ley citada).

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

El Abogado del Estado, tras reflejar ampliamente la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional sobre el régimen de cooficialidad de las lenguas españolas, sustenta en cuatro razones su posición favorable a la constitucionalidad del precepto del EAC impugnado:

a') La STC 84/1986 declaró la inconstitucionalidad del deber de conocer el gallego en relación con una ley autonómica ordinaria que lo establecía. Pero ahora no es una ley autonómica sino un Estatuto de Autonomía –la norma constitucionalmente habilitada para la regulación de la lengua propia cooficial ex art. 3.2 CE– la que establece este deber. El deber general de conocer el catalán no nace de la imposición unilateral del legislador territorial sino de una norma aprobada por las Cortes Generales, que tiene además ese específico encargo constitucional.

b') La imposición constitucional del deber de conocer el castellano carece de

significado prohibitivo en relación con la posible imposición estatutaria del deber de conocer la lengua regional. De que sea constitucionalmente obligatorio el conocimiento del castellano no se sigue que la Constitución prohíba a los Estatutos declarar obligatorio –para sus ciudadanos y en su territorio– el conocimiento de la lengua regional.

c') El deber de conocer el catalán se concilia con el derecho y deber de conocer y poder usar el castellano. El Estatuto así lo reconoce en su art. 6.2, aunque sea redundante e innecesario, pues ya está sancionado en la Constitución; se evidencia con ello la voluntad de mostrarse plenamente respetuoso con un principio constitucional.

d') El deber general de conocer el catalán prolonga el deber escolar respecto a la lengua propia, que no es inconstitucional. Tras casi un cuarto de siglo de modelo de conjunción lingüística, es perfectamente razonable dar por supuesto un conocimiento generalizado del catalán. En cualquier caso, los deberes lingüísticos generales, tanto el constitucional relativo al castellano como el estatutario referido al catalán, sólo valen como presunción de conocimiento (STC 82/1986), y ceden siempre ante el ejercicio del derecho de opción lingüística acogido en el art. 33.1 EAC.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

La representación del Parlamento catalán considera que no existe obstáculo constitucional alguno para la imposición de un deber de conocimiento del catalán.

En primer lugar, porque si bien el art. 3.1 CE sólo impone el deber de conocimiento del castellano a todos los españoles, ello no significa que prohíba la imposición de un deber análogo respecto de otras lenguas oficiales. Lo que

se rechazó explícitamente en el debate constituyente fue que ese otro deber tuviera que figurar necesariamente en la Constitución, porque no era una decisión que correspondiera establecer en ese momento y para todas las futuras Comunidades Autónomas. La decisión quedaba deferida implícitamente al legislador estatutario, en virtud de la remisión que hace el art. 3.2 CE, pues parece lógico que la determinación de los derechos y deberes respecto de una lengua cooficial, que aún no ha sido declarada como tal, deba corresponder a la norma a la que incumbe esta declaración. Siguiendo este criterio, el art. 6 EAC declara la oficialidad del catalán, además de la del castellano, y establece una primera regulación del régimen lingüístico de las diversas lenguas en el territorio de Cataluña. En su apartado segundo, cuando impone a los ciudadanos de Cataluña el deber de conocimiento del catalán, iguala la situación de esta lengua con la del castellano, cuyo deber de conocimiento para todos los españoles se establece en el art. 3.1 CE.

Por otra parte, el establecimiento expreso de un deber de conocimiento del catalán no constituye una novedad absoluta, ya que implícitamente se contemplaba en el Estatuto hasta ahora vigente y en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, no recurrida en su momento, que ya declaraba en su art. 1.3 que su objetivo era alcanzar la igualdad en este ámbito lingüístico. Parece claro que la razón en la que se basaba el primer legislador estatutario para no establecer como exigible de manera inmediata un deber de conocimiento del catalán era la situación real en la que se encontraba esta lengua en aquel momento. Exigir el cumplimiento de un deber que una parte importante de los ciudadanos no se hallaba en condiciones de cumplir podría suponer no sólo un absurdo, sino una discriminación en la práctica. No obsta a esta consideración que el mismo Tribunal

Constitucional considerase que la oficialidad de una lengua no depende del arraigo o extensión de su uso (STC 82/1986, FJ 3), pues dicha consideración se refería sólo al concepto de oficialidad lingüística, la cual no comprende el deber de conocimiento de la lengua declarada oficial, deber que se configura como un plus (STC 84/1986, FJ 3). Pero el objetivo que el legislador estatutario se planteaba alcanzar de forma gradual ha sido alcanzado veinticinco años más tarde, a juicio del legislador estatutario actual, a la vista del nivel de extensión del conocimiento del catalán entre la población de Cataluña. En ningún caso la posible equiparación entre las lenguas cooficiales puede considerarse como un perjuicio para el castellano, ni para los hablantes habituales del mismo, que permanecen indemnes a este respecto.

Para los Letrados del Parlamento de Cataluña, la jurisprudencia invocada por el Defensor del Pueblo, particularmente la STC 84/1986, no permite sostener la inconstitucionalidad del precepto impugnado. De un lado, porque en aquel caso el rechazo del Tribunal al establecimiento de un deber de conocimiento se producía en el enjuiciamiento de una ley autonómica, no de un Estatuto de Autonomía. El único parámetro para juzgar la validez de la Ley gallega de normalización lingüística era la propia Constitución, pues en el Estatuto de Autonomía de Galicia no se contenía un precepto semejante al ahora impugnado, siendo así que la Constitución no daba cobertura expresa a la imposición de tal deber. Por otra parte, de los razonamientos contenidos en la citada Sentencia puede inferirse: de un lado, que la inexistencia del deber de conocimiento del idioma cooficial no supone una discriminación a favor del castellano, dado que el conocimiento de éste se presume de todos los españoles, residen donde residan y, evidentemente, de esta premisa no puede deducirse que el establecimiento del deber de conoci-

miento de la lengua cooficial distinta del castellano suponga una discriminación injustificada a favor de la misma; de otro lado, que la declaración de oficialidad de una lengua no conlleva, inherentemente, el deber de conocimiento de la misma, afirmación discutida entre la doctrina, pero que no empece a que el legislador estatutario decida establecer este deber.

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

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

En defensa de la constitucionalidad del deber de conocer el catalán establecido por el art. 6.2 EAC se comienza exponiendo por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat que el inciso impugnado se incluye en un enunciado más amplio, en el que se proclama a un mismo tiempo el derecho de todas las personas de utilizar las dos lenguas oficiales y, ceñido a los ciudadanos de Cataluña, el derecho y el deber de conocerlas. Siendo incontestable que, según el art. 3.1 CE, el castellano es la única lengua que constitucionalmente tiene reconocido el carácter de oficial en todo el territorio español, también es cierto que respecto a la oficialidad de las demás lenguas españolas el constituyente se remite a lo que acuerden los respectivos

Estatutos (art. 3.2 CE). Por otra parte, el mandato constitucional del art. 3.3 CE, dirigido a todos los poderes públicos, relativo al especial respeto y protección del patrimonio cultural formado por las distintas modalidades lingüísticas de España, abarca a todas ellas, sin que comporte privilegio de esta lengua sobre las demás.

Partiendo de tales premisas, se sostiene en el escrito de alegaciones que no ha sido voluntad del constituyente negar la posibilidad de que, en su respectivo territorio, las lenguas cooficiales tuvieran un trato igual al del castellano, tanto en derechos como en obligaciones. Así pues, una cosa es que el uso del catalán no sea un derecho constitucional y otra distinta que no pueda ser un derecho estatutario. Y, semejantemente, una cosa es que el conocimiento del catalán no sea un deber constitucional y otra distinta es que no pueda ser un deber estatutario, máxime cuando es la propia Constitución la que reenvía a los Estatutos la declaración de oficialidad, delimitando su alcance y consecuencias.

Para la representación del Gobierno de la Generalitat, el constituyente decidió no regular el sistema lingüístico de los territorios con lengua propia, limitándose a admitir la posibilidad de la cooficialidad lingüística y remitiendo la cuestión a los respectivos Estatutos, a los que habilitó expresamente para darle la adecuada respuesta normativa. De ello cabe inferir con naturalidad que, en la lógica constitucional relativa a la ordenación y contenido del sistema de fuentes, los Estatutos, por su carácter dual, como normas institucionales básicas de las respectivas Comunidades Autónomas (art. 147.1 CE) al tiempo que leyes orgánicas estatales (art. 81.1 CE), son el lugar adecuado para tratar y decidir estas cuestiones. Ésta es la diferencia entre el presente recurso de inconstitucionalidad y los que en su día fueron resueltos por las SSTC 82/1986 y 84/1986 contra leyes autonómicas de normalización lingüística.

Por otra parte, la Constitución no impone un modelo uniforme sobre el alcance y efectos de la cooficialidad lingüística para todos los Estatutos que decidan que otra lengua sea cooficial con el castellano en su respectiva Comunidad, de manera que los legisladores estatuyentes gozan a su vez de una amplia libertad de configuración del régimen jurídico al respecto. Es más, nada impide que el régimen lingüístico por ellos configurado inicialmente evolucione de manera paulatina, dentro del marco constitucional, adaptándose así a la evolución de los usos lingüísticos.

Es cierto que la mayoría de Estatutos aprobados tras la Constitución regularon de forma incompleta el régimen jurídico de las lenguas, procediendo a la simple declaración de oficialidad y poniendo el acento en la actividad de fomento, a través de la cual se habrían de poner las bases de una situación social lingüísticamente normalizada que permitiera una posterior regulación más igualitaria por lo que al trato jurídico de las lenguas se refiere. Desde entonces, a través de la Ley 7/1983, de normalización lingüística, y de la Ley 1/1998, de política lingüística, el Parlamento de Cataluña ha explicitado la voluntad política de seguir impulsando el proceso de recuperación y presencia del catalán en todos los segmentos de la vida social, al tiempo que exigía correctamente su aprendizaje y normal utilización en todas las etapas de la enseñanza obligatoria. Todo ello, junto a las numerosas actuaciones de fomento del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos, realizadas desde las Administraciones públicas, ha permitido avanzar significativamente en su conocimiento y utilización sin merma de la necesaria cohesión social, hasta el punto de que el catalán es entendido por el 94,48 por 100 de la población residente en Cataluña. Por ello, el estatuyente de 2006 ha considerado llegado el momento políticamente oportuno de proclamar la igualdad jurí-

dica de las dos lenguas oficiales en Cataluña, sin discriminación para ninguna de ellas, estableciendo de manera conjunta y por igual que «Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas», como dice el art. 6.2 EAC.

Para la representación del Gobierno de la Generalitat, resulta evidente que uno de los objetivos de la inclusión del deber de los ciudadanos de Cataluña de conocer el catalán es el de igualar en dignidad a las lenguas cooficiales. Es de notar, añade, que el derecho y deber de conocer el catalán se predica de manera idéntica y conjunta con el deber de conocer el castellano, aunque sólo afecta a los ciudadanos de Cataluña. De este modo, el deber de conocer el catalán se concilia con el derecho y el deber de conocer y utilizar el castellano. Es por ello, también, que el deber introducido para los ciudadanos de Cataluña en el art. 6.2 EAC ha de interpretarse en un sentido y con un contenido jurídico en todo paralelo al deber de conocer el castellano dispuesto en el art. 3.1 CE para todos los españoles. Es decir, tanto el deber de conocimiento del catalán como del castellano no son deberes en un sentido jurídico estricto, sino presunciones jurídicas de conocimiento de la lengua, presunciones que pueden desvirtuarse mediante prueba en contrario. Se trata, además, de deberes que ceden frente al ejercicio de ciertos derechos o en situaciones en que prima el principio de la seguridad jurídica y que no incluyen elementos coactivos. Es decir, cuando el desconocimiento de la lengua pueda comportar la lesión de un derecho o de un interés legítimo protegido, el deber de conocerla cederá. Por lo tanto, en rigor, tampoco resulta preciso que se establezcan excepciones al citado deber, al igual que tampoco se contienen en el texto constitucional, puesto que si son justificadas no entrará en juego la presun-



ción de conocimiento relativa a cualquiera de ambas lenguas. Por otra parte, es de señalar que su exigencia no ha sido concretada con carácter general fuera del ámbito de la enseñanza obligatoria, a cuyo término se requiere que se acredite el conocimiento suficiente de las dos lenguas, y de los ámbitos en que resulta necesario proteger los derechos lingüísticos de los ciudadanos, como son el de las Administraciones públicas y el de la información y atención a los consumidores y usuarios, en los cuales el propio Defensor del Pueblo acepta una incidencia especial.

Se concluye finalmente con la afirmación de que la regulación en el art. 6.2 EAC de un régimen que establece la igualdad jurídica, en cuanto a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña, de las dos lenguas oficiales se ajusta perfectamente a la Constitución, no discrimina la lengua castellana y respeta el principio de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a utilizar la lengua oficial de su elección con los mismos efectos jurídicos. En este sentido se señala que es importante remarcar que el art. 6.2 finaliza estableciendo que: «[d]e acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32, no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua». Y, por si esto no bastara, este derecho de no discriminación lingüística goza de la protección específica de los sistemas de garantía previstos en los arts. 37 y 38 EAC.

b') Impugnación de la atribución al catalán del carácter de lengua preferente de las Administraciones y medios de comunicación públicos de Cataluña (art. 6.1).

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

A su juicio, y tomando en consideración el conjunto de la regulación lingüística de Cataluña y la situación real del

castellano y del catalán en dicha Comunidad Autónoma, resulta contrario a la Constitución el inciso del art. 6.1 EAC que otorga al catalán el carácter de lengua de uso preferente en las instituciones y entidades públicas de Cataluña.

Señala el Defensor del Pueblo que este Tribunal Constitucional viene manteniendo una consolidada doctrina sobre la cooficialidad lingüística y el alcance constitucional que debe darse a la misma, doctrina que se inicia a partir de la STC 82/1986, a la vista de la cual entiende que se vulnera la cooficialidad lingüística cuando una de las lenguas cooficiales quede jurídicamente excluida de la actuación cotidiana de las instituciones públicas en la Comunidad Autónoma. El status de lengua oficial no puede considerarse satisfecho simplemente permitiendo que los ciudadanos hagan libre uso de dicha lengua en sus relaciones con las Administraciones e instituciones públicas, sino que impide, en un sentido negativo, que se imponga el uso de una sola de las lenguas cooficiales como única lengua de las instituciones, tanto en su ámbito interno como en las constantes relaciones que una Administración debe mantener con las demás Administraciones públicas. Y al mismo tiempo exige, en un sentido positivo, que cada lengua cooficial disponga de un espacio propio, posible y ejercitable, tanto en el ámbito intradministrativo como en el interadministrativo, así como también en el externo de relaciones con los ciudadanos.

Desde este punto de vista resulta constitucionalmente cuestionable que al concepto de «lengua propia» –concepto puramente sociológico y de origen estatutario– se le dote de una sustantividad jurídica superior a la del concepto de «lengua oficial» –éste sí, concepto de origen constitucional– para pretender justificar así una posición superior de la lengua cooficial respecto del castellano. Esta posibilidad entra en directa contradicción con el art. 3 CE y, en conse-

cuencia, obliga a cuestionar la constitucionalidad del art. 6.1 EAC, en la medida en que este precepto hace derivar de la declaración de que «la lengua propia de Cataluña es el catalán» la consecuencia de que «como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña».

Para el Defensor del Pueblo es legítimo que se desee primar el uso del catalán en determinados ámbitos públicos, no sólo por su carácter de lengua propia de Cataluña y como consecuencia del deber que afecta a las autoridades públicas de promover y fomentar su conocimiento y uso, sino también por la necesidad de establecer una transitoria discriminación positiva a favor de esa lengua para permitir su definitiva consolidación. Este objetivo, que encuentra su razón de ser en el propio art. 3.3 CE, hace permisible un tratamiento favorable al catalán en algunos ámbitos. El examen de la normativa lingüística vigente en Cataluña pone de manifiesto que son numerosísimas las cautelas puestas al servicio del legítimo fin de promover y fomentar el uso de la lengua catalana no sólo en el ámbito de lo oficial sino también los múltiples sectores de la vida social y económica sobre los que la Comunidad Autónoma tiene algún título competencial. La lectura o el repaso de la producción normativa de Cataluña, revela la intensidad y la frecuencia con la que se ha hecho uso de la competencia en materia de normalización lingüística para imponer el uso del catalán en todos los ámbitos. Sin embargo, esta labor normalizadora, fomentadora o promotora del uso de la lengua catalana no puede llevarse a extremos en los que el resultado sea la práctica exclusión del castellano, lengua oficial en todo el Estado y por lo tanto de uso normal en todas las Administraciones públicas, del ámbito de lo público para restringirlo al limitado espacio de las co-

municaciones a los administrados que así lo soliciten expresamente.

La cooficialidad exige que ambas lenguas puedan emplearse indistintamente y de manera normal y habitual en el ámbito de lo público; y corresponde a los poderes públicos garantizar ese uso normal y habitual. Pero además, la exclusión del castellano, en cuanto única lengua oficial de obligado conocimiento para todos, no sólo vulnera el régimen de cooficialidad lingüística en sí mismo (art. 3.1, 2 y 3 CE) sino los derechos de quienes no tienen el deber de conocer la otra lengua oficial que se use de modo excluyente. Es la cooficialidad de una lengua la que determina su régimen jurídico respecto de todos los poderes radicados en un determinado territorio (sean estatales, autonómicos o locales), y, por tanto, con independencia de la realidad y peso de esa lengua como fenómeno social.

Ello, a juicio del Defensor del Pueblo, implica, por un lado, que la definición jurídica de una lengua como oficial debe prevalecer sobre la eventual definición de esa lengua como propia; y, por otro, que las consecuencias de la oficialidad desde el punto de vista de la determinación del régimen jurídico aplicable a esas lenguas en relación los poderes públicos del territorio de que se trate son las mismas, sin que puedan establecerse elementos de desigualdad o privilegio.

El régimen lingüístico que propugna el Estatuto de Cataluña resulta difícilmente compatible con la Constitución, aún teniendo en cuenta sus previsiones expresas respecto al derecho que todas las personas tienen de utilizar las dos lenguas oficiales (art. 6.2 EAC) y a no ser discriminados por razones lingüísticas (art. 32 EAC).

Argumenta que la vigente Ley de política lingüística de Cataluña precisa que el catalán, como lengua propia, es la lengua de todas las instituciones de Cataluña; de los medios de comunicación institucio-

nales; de la enseñanza y de la toponimia; y la lengua preferentemente utilizada por la Administración del Estado en Cataluña. A lo que debe sumarse que en los procedimientos administrativos debe utilizarse el catalán y que esa misma lengua es la que debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza no universitaria, al igual que en los medios de radiodifusión y televisión gestionados por la Generalitat y por las Corporaciones locales, en los medios de comunicación escritos y en las publicaciones periódicas que esos mismos entes editen. Asimismo, las empresas públicas y sus concesionarias han de utilizar normalmente el catalán en sus actuaciones y documentación internas, en la rotulación de las instrucciones de uso, el etiquetaje y embalaje de los productos o servicios, al igual que en las comunicaciones, notificaciones, facturas y demás documentos de tráfico. Sin olvidar que la publicidad institucional de la Generalitat y las Administraciones locales, de sus empresas públicas o concesionarias y de las demás instituciones y corporaciones catalanas de Derecho público debe realizarse, de forma general, en catalán. Y todo ello al margen del impulso institucional que la Generalitat ofrece a la lengua catalana y que se regula en el capítulo VI de la Ley de política lingüística.

Así las cosas, parece imposible, a juicio del Alto Comisionado, no concluir que el carácter oficial del castellano en Cataluña es poco más que una entelequia que dista mucho de ser la realidad que el texto constitucional impone. Más bien parece que se ha producido un tránsito desde una fórmula constitucional de bilingüismo oficial y territorial a una fórmula de monolingüismo territorial, aunque matizada, en ese estrecho margen residual que se deja al castellano, sometiendo su uso al principio de rogación por parte de los particulares.

Considera el Defensor del Pueblo que para completar este panorama conviene tener en cuenta que, según las estadísticas, el catalán era considerado como lengua habitual por el 50,1 por 100 de la población de quince y más años residente en Cataluña y como lengua propia por parte del 48,8 por 100 de esa población, mientras que el castellano es considerado como lengua propia por el 44,3 por 100, cifra levemente superior a la de aquellos que lo consideran como lengua habitual. Con estos datos, le parece difícilmente justificable pretender que la lengua catalana precisa un trato preferencial respecto de la lengua castellana para lograr determinados objetivos de normalización lingüística, al menos en el ámbito de uso oficial de la lengua.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Para el Abogado del Estado, si el catalán es la lengua propia de Cataluña (art. 6.1 EAC), como así lo acepta la doctrina constitucional (por ejemplo, SSTC 337/1994, de 23 de diciembre FFJJ 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 21; y 87/1997, de 24 de abril, FJ 3), esto es, su lengua peculiar o privativa, la que a lo largo de la historia se ha desarrollado en Cataluña como medio de comunicación y de cohesión cultural, identificándose con «la lengua de la Comunidad Autónoma» a que se refiere el art. 148.1.17 CE, no se le puede negar su carácter de lengua de uso normal, es decir lengua usual o habitual en las Administraciones públicas y en los medios de comunicación públicos. Pero, además de normal, el art. 6.1 EAC la declara de uso preferente en las Administraciones y en los citados medios. Esta preferencia se concilia con la cooficialidad del castellano y, en definitiva, con el pluralismo lingüístico querido por el constituyente, en tanto que medio proporcionado «para corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente» (STC 337/1994, FJ 21) y para impedir que

el catalán «ocupe una posición marginal o secundaria» (STC 337/1994, FFJJ 8 y 10).

Aduce que al margen de si tras casi un cuarto de siglo de normalización del catalán en Cataluña sigue subsistiendo, o no, la situación de desequilibrio en contra del catalán heredada históricamente, la carga de justificar que esa situación no existe y que la preferencia reconocida al catalán no puede considerarse ya proporcionada competía a la institución recurrente, cuya demanda no dice nada sobre este particular. En cualquier caso, estima que el mínimo constitucional de protección a favor del castellano puede entenderse recogido en los arts. 32 y 33.1 EAC.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Su representación procesal se sorprende de que el Defensor del Pueblo utilice como fundamento para sostener la inconstitucionalidad del texto estatutario lo dispuesto en una ley anterior y no recurrida en su momento por él: la Ley de política lingüística de Cataluña. Pero más sorprendente le resulta que se pretenda la declaración de nulidad de un texto legal, no tanto por lo dispuesto en el mismo sino por su inserción en un conjunto normativo integrado por normas elegidas arbitrariamente. Le resulta manifiesto, además, que el recurrente propone un juicio de la norma basado en su presunta finalidad política. Sin embargo, añade, que el objeto del enjuiciamiento constitucional es sólo el texto legal concreto sobre el que se solicita un pronunciamiento de compatibilidad con la Constitución, por lo que no puede ser aceptado el planteamiento de la cuestión en los términos en que lo hace el recurrente.

Desde una perspectiva sociológica, razona la parte que a conclusiones diferentes de las sostenidas por el recurrente se llega si sopesa el uso prácticamente

exclusivo del castellano en los medios de comunicación privados y en los de titularidad estatal, a lo que se añade que la Administración estatal utiliza el castellano como medio habitual de comunicación.

Por otra parte, se considera que el art. 6.1 EAC no se puede aislar de lo que disponen otros artículos del mismo Estatuto, como el apartado 2 del mismo art. 6, el 32 y el 33.1, que salvaguardan el derecho de uso de cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña, de manera que no pueda derivarse perjuicio alguno para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración por el hecho de utilizar una lengua u otra. El Tribunal Constitucional ya admitió el uso «normal» de la lengua catalana en el sentido de habitual por la Administración educativa, más allá del uso de aquella como lengua vehicular de la enseñanza en la STC 337/1994, y siempre que no se confunda «normal» con única. En el mismo sentido debe ser interpretado el art. 6.1 EAC, que no excluye en absoluto el uso del castellano. Además, si se tiene en cuenta el art. 33.1 EAC, resulta claro que la comunicación con el ciudadano se desarrolla en la lengua oficial elegida por éste, y por lo tanto, el uso al que se refiere el art. 6.1 EAC es el uso interno y el de comunicación general, no individualizada, como viene haciéndose desde el restablecimiento de la Generalitat y se regula en el Decreto 107/1987, de 13 de marzo.

Se estima, en conclusión, que el art. 6.1 EAC se adecua a la Constitución.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Comienza poniendo de relieve su representación procesal que en la demanda no se menciona cuál es el precepto o principio constitucional vulnerado por el precepto impugnado. Tras ello, señala que los parámetros tenidos en cuenta por el Defensor del Pueblo son el conjunto de

la regulación lingüística de Cataluña, por un lado, y la situación real del castellano y el catalán en Cataluña, por otro.

Entiende la representación del Gobierno de la Generalitat que, en este punto, la demanda, en lugar de basarse en argumentos jurídicos, se extiende en apreciaciones y valoraciones sobre la normativa lingüística vigente en Cataluña y en consideraciones sociológicas sobre los usos lingüísticos en la misma, lo que prueba el sentido más ideológico que jurídico del recurso.

Admite que es pacífico desde la STC 82/1986 que la oficialidad de una lengua es independiente de su realidad sociológica y significa su reconocimiento por los poderes públicos como medio de comunicación entre ellos y con los sujetos privados. A lo que cabe añadir una doble consecuencia: por un lado, la plena validez jurídica de los actos efectuados en cualquiera de las lenguas oficiales y, por otro, la aplicación del criterio del territorio como delimitador de la oficialidad, con independencia del carácter estatal, autonómico o local de aquellos poderes públicos.

Le parece evidente que el texto del art. 6.1 EAC no establece ninguna superioridad jurídica del catalán y que la declaración del catalán como lengua propia de Cataluña, de la que se hace derivar la consecuencia de que es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, no debe ser entendida como exclusión o discriminación contraria al empleo de la lengua castellana en esos sectores de la actividad pública.

Aprueba que el recurso confunde el concepto sociológico de lengua propia y el concepto jurídico de lengua oficial. En cuanto a su carácter oficial y consiguientes efectos, ambas lenguas son iguales y con identidad de efectos jurídicos, sin que en base al Estatuto se pueda

afirmar que en Cataluña una lengua sea más oficial que la otra o que tenga una sustantividad jurídica superior, ni que una de las lenguas oficiales quede jurídicamente excluida. Otra cosa es que el art. 6.1 EAC se refiera al catalán como lengua propia de Cataluña, esto es, la lengua peculiar que identifica al pueblo catalán, la que surgió y se ha mantenido en Cataluña como vehículo de comunicación y de cohesión social y cultural. A su juicio, si el catalán es la lengua propia de Cataluña, no se le puede negar su uso normal o habitual tanto en el ámbito de la enseñanza (reconocido en la STC 337/1994) como en el resto de ámbitos de actuación de las Administraciones públicas y en los medios de comunicación públicos.

Pero además del uso normal de la lengua catalana, el art. 6.1 EAC establece el uso preferente de la misma, que es el objeto de la impugnación. El escrito del Defensor del Pueblo admite que «es legítimo que se desee primar el uso del catalán en determinados ámbitos públicos» y «la necesidad de establecer una transitoria discriminación positiva a favor de esa lengua para permitir su definitiva consolidación», pero entiende que ese trato más favorable no puede «tener como resultado la imposición de un deber de utilización de una sola de las lenguas y la correspondiente preterición de la otra a la que se hurta así su carácter cooficial».

Para la representación del Gobierno de la Generalitat la demanda se aleja del texto estatutario para referirse a la normativa sobre normalización lingüística en Cataluña que, a su entender, «no puede llevarse a extremos en los que el resultado sea la práctica exclusión del castellano». Defiende que no se trata de enjuiciar las leyes de política lingüística del Parlamento catalán, sino lo establecido por el legislador orgánico estatuyente en el art. 6.1 EAC. Al respecto señala que la preferencia en el uso de la lengua catalana establecida, no significa que sea la

única lengua a utilizar por las Administraciones públicas catalanas, ni puede ser interpretada como ignorancia o exclusión del castellano. A su entender, la necesidad de establecer una eventual preferencia en el uso de una lengua se predica en situaciones en las que resulta preciso optar por un orden entre varias alternativas lingüísticas, todas ellas válidas. La justificación plausible de tal decisión estriba en que la experiencia demuestra que cuando una misma información es repetida en diversas lenguas, una vez que se ha comprendido en una de ellas se deja de prestar atención a las restantes. En consecuencia, si la información se facilitara primero en castellano y luego en catalán el uso de la lengua propia de Cataluña podría resultar más bien superfluo, anecdótico y hasta retórico. Eso es lo que el art. 6.1 EAC pretende evitar que ocurra con la lengua propia de Cataluña.

c') Impugnación del art. 34 EAC, que dispone que «Todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios. Las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley».

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Para la institución recurrente es constitucionalmente admisible imponer a los titulares de establecimientos abiertos al público en Cataluña el deber de estar en condiciones de atender a los consumidores y usuarios, sea cual sea la lengua oficial que éstos empleen; pero no lo es que tal deber incluya la obligación de mantener en esa lengua todas las comunicaciones, orales y escritas con los consumidores y usuarios, ni que dicha condición pueda amparar el derecho corre-

lativo a tal obligación. Por ello, considera que el art. 34 EAC es contrario a los arts. 3.1, 20.1 y 38 CE.

Expone que el antes reproducido art. 34 EAC se remite a «los términos establecidos por ley», que hasta el presente ha sido la Ley de política lingüística de Cataluña, de 7 de enero de 1998, cuyo art. 32.1 establece la obligación de «estar en condiciones de poder atender a los consumidores y consumidoras cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña». Ahora el precepto del Estatuto parece ir más allá, en la medida en que ese deber de disponibilidad lingüística se conecta con el art. 34.1 EAC, según el cual todas las personas tienen el derecho «a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios».

Para el Defensor del Pueblo está claro que para la protección de consumidores y usuarios la medida prevista por el Estatuto no es necesaria y que con ella se rompe la proporcionalidad exigible entre el bien protegido –que el usuario o consumidor reciba el bien o el servicio con independencia de la lengua que elija– y la restricción que se impone a la libertad lingüística del prestador. A su juicio, ni siquiera respecto del castellano podría establecerse una previsión semejante en relación con quienes legítimamente y sin ostentar la nacionalidad española produzcan bienes o presten servicios en el ámbito territorial de Cataluña. Menos aún respecto de la lengua catalana.

Con cita de la STC 82/1986, recuerda el Defensor del Pueblo que la noción de lengua oficial implica que, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación entre ellos y con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Por tanto, el uso oficial de una

lengua requiere que al menos uno de los interlocutores sea un poder público, pudiendo ser los restantes sujetos privados. En sentido inverso, si todos los interlocutores son privados el uso que se está haciendo de la lengua no tiene un carácter oficial sino estrictamente privado y es incongruente que se utilice el carácter oficial de una lengua para derivar consecuencias de su uso entre sujetos privados, cuando éstos gozan de un amplísimo margen de libertad que sólo muy justificada y proporcionadamente puede restringirse.

Pero más allá de las consecuencias que puedan derivarse o no de la cooficialidad o del cuestionado deber de conocimiento de la lengua catalana, el Defensor del Pueblo considera que la imposición del uso de una lengua –de cualquier lengua– en las relaciones entre particulares implica una restricción de la libertad que para ser legítima ha de contar con la imprescindible cobertura constitucional, lo que aquí no sucede. En las relaciones privadas la regla es la libertad, y el uso de la lengua –cualquier lengua, en último término– es, en todo caso, un derecho y no un deber o una obligación. El art. 10.1 CE, añade el Alto Comisionado, recuerda que el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a los derechos de los demás, son fundamentos del orden político y de la paz social. Esta libertad de desenvolvimiento personal, considerada en la Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1), como principio (art. 10.1) y como derecho, tiene en este último aspecto múltiples manifestaciones entre las que ocupa un lugar preferente la libertad de expresión (art. 20.1). Esta libertad fundamental garantiza a todos el derecho a «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción», y comprende, por tanto, no sólo los contenidos sino también los códigos de exteriorización de dichos contenidos.

Para el recurrente, la libertad de la lengua, cuando abandona el campo de lo estrictamente privado y se proyecta en ámbitos heterogéneos como la enseñanza, la función pública o el procedimiento administrativo, sufre modulaciones en función de otros intereses que deben ser también protegidos. Así, alumnos, funcionarios o productores de bienes o prestadores de servicios pueden estar obligados a conocer e incluso a usar una determinada lengua. Pero en el campo de las relaciones entre sujetos privados prima la voluntad libérrima de los comunicantes. Entiende que en este contexto, el concepto de lengua oficial –esto es, lengua en la que van a actuar los poderes públicos en sus actuaciones internas, interinstitucionales y en sus relaciones con los ciudadanos– no sirve para amparar regulaciones restrictivas de materias que deben regirse por un principio esencial de libertad. Si esto llega a realizarse, se habría liquidado el concepto de lengua oficial y se pasaría al de lengua obligatoria en ejecución de un modelo de ordenación lingüística que se compadece mal con el diseño constitucional de respeto a los derechos y libertades vigente en la actualidad.

A su juicio, el fundamento de la restricción de la libertad lingüística que se impone a todas las personas físicas y jurídicas privadas que sean titulares de establecimientos abiertos al público en Cataluña no puede ser una consecuencia del carácter oficial del catalán ni tampoco del castellano sino la garantía de los consumidores y usuarios. La única restricción admisible es la mínima necesaria para que el consumidor o el usuario disponga de los bienes o servicios que pretenda, lo que obviamente no incluye el apoderarle para que sus relaciones orales y escritas con sus proveedores y suministradores se realicen en la lengua oficial por ellos elegida. Además, se vulneraría también la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE, que comporta que

el empresario tenga la capacidad de perfilar cuál va a ser su oferta, la forma en que desea exponerla, la determinación de a qué público quiere llegar y la lengua que desea utilizar para todo ello. Todas estas decisiones forman parte del núcleo primario de libertad que debe ser protegido de toda injerencia ilegítima y quedar comprendido dentro de la propia libertad de empresa.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Para el Abogado del Estado las relaciones lingüísticas entre empresas y consumidores son un ejemplo típico de eficacia que entre particulares cabe atribuir a los derechos lingüísticos, a la vista de los apartados 1 y 2 del art. 51 CE (Dritt-wirkung), debiéndose tomar también en consideración que en materia de consumo es competente la Comunidad Autónoma (art. 123 EAC). El deber de disponibilidad lingüística por parte de las empresas es necesaria consecuencia del derecho de opción lingüística y, en concreto, del derecho del consumidor a ser atendido en el idioma oficial que elija. Por otro lado, nunca se ha considerado que la pluralidad lingüística que reina en la Unión Europea y los deberes que de ella pueden derivar –por ejemplo, en materia de información al consumidor– atenten contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías. Es cierto, añade, que el art. 34 EAC entraña una restricción de la libertad lingüística del profesional que actúa en el mercado entregando bienes o prestando servicios. Puede incluso decirse que se restringe su libertad de expresión –y su libertad de comunicar información– en la medida en que ésta abarca, aunque no con igual intensidad protectora, contenidos que se comunican y medios o formas para comunicarlos. La cuestión es si esa restricción está justificada constitucionalmente. En realidad, dice el Abogado del Estado, el recurso no

discute la formal aptitud del Estatuto para regular el régimen lingüístico de las relaciones entre profesional y consumidores. Más bien, lo que plantea el Defensor del Pueblo es que el art. 34 EAC viola las libertades constitucionales de expresión e información y de empresa en la medida en que restringe desproporcionadamente la libertad lingüística del profesional, al permitir al consumidor o usuario que imponga la lengua en la relación comercial.

A su modo de ver, y al margen de que el Defensor del Pueblo no pruebe lo contrario, lo cierto es que el art. 34 EAC cumple las exigencias de la jurisprudencia constitucional acerca de la proporcionalidad en materia de restricción de derechos. Así: a') si se parte de que el art. 51 CE otorga una especial protección a consumidores y usuarios, de manera que el constituyente ha valorado sus intereses como preferentes y más merecedores de tutela en la relación que les vincula con un profesional, no puede dudarse de que la preferencia dada a la lengua oficial elegida por el consumidor o usuario sobre la del profesional es medida idónea para garantizar la mayor protección del consumidor o usuario, cuyos intereses estarán mejor protegidos si la relación comercial se desenvuelve en la lengua oficial de su elección; b') la medida es además necesaria, pues o se da preferencia a la lengua elegida por el consumidor o usuario, o se deja en libertad al profesional de elegir la que más le plazca, caso en el que –si su elección no coincide con la del consumidor– puede frustrarse la protección debida al interés de éste, sin que puedan concebirse otras medidas alternativas para satisfacer el interés del consumidor; c') la medida es proporcional en sentido estricto, puesto que el beneficio para los consumidores es superior al perjuicio para el profesional: los primeros son más en número y su interés es el preferente desde el punto de vista constitucional.



Añade el Abogado del Estado que con la referencia del Defensor del Pueblo a una restricción mínima parece apuntarse a la necesidad de constatar previamente un «fracaso comunicativo» entre profesional y consumidor, supuesto en que habría de darse preferencia a la lengua elegida por el consumidor o usuario. Pero el «fracaso comunicativo» no es una situación objetivamente verificable, sino que se produce cuando una de las partes de la relación dice no haber logrado comunicarse satisfactoriamente. Por ello, si se reconoce que, al final, ha de imponerse la elección idiomática del consumidor o usuario, no hay razón para no permitir elegir lengua desde el principio, puesto que así se previenen de raíz fricciones y dificultades de comunicación.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Su representación procesal entiende que parte de las diferencias que el recurrente descubre entre el art. 34 EAC y el art. 32.1 de la Ley de política lingüística, y que justificarían la inconstitucionalidad de uno y la constitucionalidad de otro, son el resultado de una interpretación forzada y artificiosa de la norma estatutaria. En realidad, el art. 34 EAC precisa de concreción o desarrollo, según el mismo dispone, función que cumple la Ley de política lingüística, por lo que no se puede sostener que aquél imponga una mayor reducción de la libertad que ésta, considerada constitucional por el recurrente.

No admiten los Letrados del Parlamento autonómico una diferencia entre ambas normas consistente en que el Estatuto reconoce el derecho a la atención de consumidores y usuarios en la lengua oficial para toda relación que los mismos mantengan con el establecimiento o entidad de que se trate, mientras que el art. 32.1 de la Ley de política lingüística ciñe el uso de la lengua oficial a «la me-

didada en que resulte imprescindible para que se lleve a cabo la transacción». Estiman que esta interpretación resulta inexacta pues el Estatuto se refiere a los mismos sujetos o agentes que la Ley de política lingüística y los toma en consideración en cuanto a la relación mercantil o de servicio que se establezca entre ellos, sin afectar ni a la organización interna ni al conjunto de las relaciones mercantiles o de otro tipo que puedan sostener.

Tampoco se comparte con el Defensor del Pueblo que el Estatuto vaya mucho más allá de lo admisible constitucionalmente, y de lo que preveían las normas precedentes con un contenido similar, cuando reconoce un derecho a ser atendidas las personas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarios o consumidores de bienes, productos y servicios. Se sostiene que la norma que se tacha de inconstitucional no difiere en el fondo de la que sí se considera constitucional –que impone el deber de estar en condiciones de atender a los consumidores y usuarios–, pues esta disponibilidad, si tiene sentido, entraña un correlato lógico, que es el derecho a ser atendido. El art. 34 EAC admite, por lo tanto, una interpretación conforme a la Constitución, que además es la interpretación correcta.

Al margen de ello, le resulta claro a los Letrados del Parlamento que el título habilitante es la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, lo que justifica limitaciones a la libertad de empresa, y que el interés que justifica esta intervención es el de asegurar una atención respetuosa al consumidor y usuario en el ejercicio de un derecho legítimo, como es el de utilizar una cualquiera de las lenguas oficiales. Ciertamente, añaden, la intervención pública limitativa de unos derechos para preservar otros ha de ser proporcional y razonable para no considerarse lesiva, máxime cuando están en juego derechos fundamentales.

Pero, a su juicio, el art. 34 EAC no incurre en este exceso cuando pretende que se produzca la comunicación en la lengua oficial elegida por el usuario o consumidor a fin de que el mismo no vea frustrada su demanda de servicios o bienes y cuando impone la responsabilidad de poder prestar la atención requerida a la empresa, entidad o establecimiento y no a las personas que sirvan en ellas. De ello se desprende que no se impone la obligación de que todo el personal de la empresa, entidad o establecimiento emplee cualquiera de las lenguas oficiales, sino que basta con que sea una persona, de las que atiende al público, la que tenga la capacidad para ello.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Para la representación del Gobierno de la Generalitat, el art. 34 EAC no establece la obligación que le atribuye el Defensor del Pueblo, pues el precepto se refiere a un genérico deber de disponibilidad lingüística que deberá ser aplicado y concretado por el legislador, según la expresa previsión estatutaria, pero no dispone que tal deber incluya la obligación de mantener las comunicaciones orales y escritas en esa lengua y, mucho menos, que deban ser todas ellas. De ahí que quepa entender que el recurso presenta un carácter preventivo que mira a obtener un pronunciamiento interpretativo de este Tribunal Constitucional que oriente la actuación posterior del legislador autonómico, lo que resulta improcedente según reiterada jurisprudencia constitucional.

Estima que el Estatuto no concreta el alcance y contenido que habrá de tener la disponibilidad lingüística para satisfacer oralmente o por escrito el derecho de los consumidores y usuarios a ser atendidos en la lengua oficial de su elección. Eso se remite al legislador ordinario. Y añade que, incluso, la vigente Ley ca-

talana 1/1998, de política lingüística, que se refiere a la disponibilidad lingüística de las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña, en su art. 32.1 no impone que «todas las relaciones orales o escritas» se hagan en la lengua elegida por el usuario, sino únicamente que se le atienda, esto es que se haga así en la medida que resulte necesaria para que tenga lugar la relación, lo que tampoco permite llegar a la conclusión que el recurrente presenta como inconstitucional.

A su juicio, si el Defensor del Pueblo admite que puede obligarse a los titulares de establecimientos a atender al público en la lengua oficial que elijan, no resulta preciso entrar a considerar si la imposición estatutaria de un deber de disponibilidad lingüística es, en sí misma y con independencia de la lengua a la que se refiera, radicalmente inconstitucional por implicar una restricción de la libertad personal que afecta al derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad del art. 10.1 CE, o si dicha libertad fundamental comprende no sólo los contenidos sino también los códigos de exteriorización, y si la prestación de bienes, productos y servicios al público en general se incardina en el ámbito de las relaciones entre particulares que debe quedar exento de toda imposición lingüística por parte de los poderes públicos. Basta recordar, como así se aprecia en el escrito de demanda, que cabe una legítima intervención de los poderes públicos que, desde la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en su condición de consumidores de productos y usuarios de servicios, limite la libertad de empresa sin vulnerar el art. 38 CE. Para la representación del Gobierno de la Generalitat, las relaciones lingüísticas entre empresas y consumidores constituyen un ejemplo típico de la eficacia que entre particulares cabe atribuir a los derechos lingüísticos en base a las previsiones explícitas del art. 51.1 y 3 CE. De lo que se

tratará es de valorar la adecuación y proporcionalidad de las medidas que se adopten, y, siguiendo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, será proporcionada la actuación que sea adecuada, se dirija a la protección de un bien constitucionalmente protegido y se produzca en un grado razonable con la finalidad perseguida. En el caso del art. 34 EAC se cumplen los requisitos señalados y es adecuado que al derecho a elegir la lengua en que desean ser atendidos los consumidores y usuarios se corresponda un correlativo deber de atención por parte de las empresas de servicios y comercios, en general, abiertos en Cataluña. Se añade además que la justificación de ese deber guarda relación directa con la posibilidad de un ejercicio efectivo del derecho a utilizar las lenguas oficiales (arts. 3 CE y 6 EAC) y que se establece sólo en un grado elemental y genérico, tratando por igual a las lenguas oficiales, de modo que la concreción del derecho de disponibilidad lingüística se remite a los términos establecidos por ley, según el propio art. 34 EAC. Por lo expuesto no se considera inconstitucional el citado artículo.

d') Impugnación del art. 33.5 EAC, que reconoce a los ciudadanos de Cataluña «el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica».

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Para el Alto Comisionado la inconstitucionalidad del art. 33.5 EAC proviene de su contradicción con el art. 3.2 CE, que claramente –y así lo ha entendido la ju-

risprudencia constitucional– ciñe los efectos de la cooficialidad lingüística al territorio de cada Comunidad Autónoma, de modo que este principio de territorialidad es un *prius* que el legislador debe respetar.

Reconoce el Defensor del Pueblo que, conforme a nuestra jurisprudencia constitucional, determinadas decisiones tanto estatutarias como propiamente autonómicas pueden producir consecuencias de hecho más allá del territorio de la Comunidad a la que se refieran o de la que surjan, pero entiende que el art. 33.5 EAC, con olvido del principio de territorialidad que la Constitución impone para la cooficialidad lingüística, extiende injustificadamente los efectos de esta cooficialidad a ámbitos territoriales ajenos a la Comunidad Autónoma y a órganos e instituciones de carácter estatal cuyas sedes se ubican fuera del territorio de Cataluña.

A su juicio, deben destacarse dos ideas: por un lado, que la previsión constitucional de conocimiento del castellano por parte de todos los españoles garantiza a éstos su comunicación y el ejercicio de sus derechos ante cualesquiera poderes públicos radicados en cualquier parte del territorio del Estado; por otro, que el derecho de opción lingüística que nace para los ciudadanos en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos otorgan carácter oficial a otra lengua española distinta del castellano, nace como derecho individual y subjetivo vinculado a la territorialidad que marca a la cooficialidad, porque la extensión de sus efectos no es necesaria para la perfección de éste ni de ningún otro derecho y así lo ha entendido la Constitución al vincular en su art. 3.2 la cooficialidad al territorio.

Afirma que aunque el art. 33.5 EAC no concreta los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal afectados éstos serían, entre otros, el Congreso, el Senado, el Gobierno, el Consejo

General de Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional. Ninguno tiene sede en el territorio de Cataluña y por lo tanto la aplicación a ellos del régimen previsto en el art. 33.5 EAC supone la ruptura total y absoluta del mencionado principio de territorialidad que rige en materia de cooficialidad.

Destaca el Defensor del Pueblo que, siendo cierto que el art. 33.5 EAC se remite al «procedimiento establecido por la legislación correspondiente», sin embargo también es verdad que, a continuación, el precepto impone a los órganos afectados la obligación de «atender y tramitar los escritos ante ellos presentados en catalán», a los que otorga, en todo caso, «plena eficacia jurídica». Tal previsión es inconstitucional por la razón ya expuesta de que rompe injustificadamente el principio de territorialidad que el art. 3.2 CE sienta para la cooficialidad lingüística. Y porque no es el legislador estatuyente el llamado a regular aspectos concretos de órganos estatales, como es el uso de la lengua, infringiendo con ello otros preceptos de la Norma Suprema que establecen reservas a favor del legislador ordinario u orgánico para su regulación.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Coincide el Abogado del Estado con el Defensor del Pueblo en el carácter territorial de la cooficialidad, según resulta de la doctrina constitucional firmemente basada en el art. 3.2 CE y plenamente conforme con la Carta Europea de las Lenguas Regionales de 5 de noviembre de 1992, de la que el ATC 166/2005, de 19 de abril, afirma que «proporciona pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística». Considera también que, poniendo en relación el precepto impugnado con el art. 37.1

EAC, sus efectos se extienden a los poderes públicos de Cataluña y a la Administración General del Estado en Cataluña, por lo que, pese a la apariencia categórica del art. 33.5 EAC, cabría entender que contiene un mandato dirigido a los poderes públicos para que, en la medida de sus competencias, hagan efectivo el derecho que consagra.

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

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Su representación procesal sostiene que si bien el criterio de la territorialidad ha sido reiteradamente afirmado por la jurisprudencia constitucional para delimitar el alcance de la cooficialidad, cabe observar que no se trata de un criterio inflexible y absoluto. En el ATC 935/1987 se admitió que las actuaciones ya realizadas y los documentos presentados en el idioma oficial de una Comunidad Autónoma, sin necesidad de traducción al castellano, tengan plena validez y eficacia fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma, lo que resulta aplicable a las actuaciones ante el propio Tribunal Constitucional, de acuerdo con el art. 80 LOTC. Por otra parte, en los diversos pronunciamientos recaídos acerca del alcance de la declaración de oficialidad de una lengua distinta del castellano, el Tribunal ha utilizado términos muy amplios

al referirse al derecho de uso de dicha lengua no sólo ante una Administración pública radicada en la Comunidad Autónoma, sea estatal, autonómica o local, sino frente a otras instituciones o poderes públicos.

Para los Letrados del Parlamento de Cataluña, siendo claro el derecho a usar la lengua oficial distinta del castellano ante cualquier institución o poder público con sede o dependencias en territorio de la Comunidad Autónoma, ese mismo derecho podría ejercitarse si instituciones de ámbito estatal llegaran a establecer su sede o dependencias en el territorio de una Comunidad Autónoma, por lo que una decisión organizativa convertiría el derecho al uso de la lengua cooficial en ejercitable. Puesto que, si no fuera por el límite territorial, no existiría un impedimento constitucional para el ejercicio de este derecho ante instituciones o poderes públicos de ámbito estatal, es constitucional posibilitar el uso de lenguas cooficiales ante órganos estatales únicos, con la finalidad de que la efectividad del derecho al uso de la lengua cooficial sea plena. Además, esta medida tampoco cuestiona el alcance territorial de la cooficialidad en la medida en que se ejerza el derecho, por escrito, en el territorio de Cataluña aunque sean actos dirigidos a órganos únicos para todo el territorio español y situados fuera del territorio autonómico.

Tampoco le parece relevante a la representación procesal del Parlamento catalán que el art. 33.5 EAC imponga una obligación al Estado, pues la propia jurisprudencia constitucional ha entendido que la declaración de cooficialidad conlleva obligaciones no sólo para las instituciones autonómicas sino también para las estatales. Además, la obligación genérica asumida por el Estado en el art. 33.5 EAC no lo desprovee de competencia para determinar el procedimiento y los medios oportunos para dar cumplimiento al mismo. En cualquier caso, el inciso

segundo del art. 33.5 no puede ser interpretado de manera aislada del inciso primero, por lo que la efectividad del derecho queda supeditada a lo que establezcan las leyes correspondientes y, mientras no se produzca la modificación de las mismas, el derecho no será exigible.

Se añade que la previsión estatutaria impugnada pretende, por un lado, reforzar la integración e identificación de los ciudadanos catalanes con las instituciones estatales; pero, además, constituye un modo de protección y asunción por el Estado de la diversidad lingüística, como expresión de la riqueza cultural española, que ya contempla el art. 3.3 CE. Se trata de una previsión, no impuesta por la Constitución, pero tampoco contraria a la misma.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Comienza señalando esta institución que el precepto impugnado no modifica el alcance territorial de la cooficialidad lingüística, ni comporta la extensión de la oficialidad del catalán a las instituciones centrales del Estado. El sentido del art. 33.5 EAC es favorecer que se reconozca la pluralidad lingüística en España, según lo dispuesto en el art. 3.3 CE, mediante su aceptación en actuaciones ante unos órganos que son exponente de la globalidad del Estado, siquiera sea de forma escrita y condicionada al procedimiento que en cada caso decida el legislador competente. A tal efecto, dichos órganos centrales sólo quedan obligados a atender y tramitar los escritos que se hubieran presentado en catalán, reconociéndoles plena eficacia jurídica.

Por otra parte, aunque es cierto que el art. 3.2 CE sólo prevé que, de acuerdo con los respectivos Estatutos, las otras lenguas españolas puedan ser también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, ello no implica que no quepa la presencia

de dichas lenguas en las instituciones centrales del Estado. En este punto se señala en el escrito de alegaciones que diversos Estatutos de Autonomía y disposiciones estatales recogen supuestos de extraterritorialidad, como el art. 14 EAC y el Reglamento del Senado, que permite el empleo de las lenguas cooficiales en determinadas circunstancias, pareciendo evidente que, con mayor razón, ha de poder hacerlo un Estatuto de Autonomía. Y, por último, la lengua catalana, aunque no es oficial en la Unión Europea, ha visto reconocido en ella la posibilidad de un uso limitado, según lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores de 13 de junio de 2005.

En última instancia, el EAC no pretende regular lo que corresponde al legislador estatal, ordinario u orgánico, según las previsiones constitucionales. Por ello, la previsión del uso del catalán a que se refiere el art. 33.5 EAC carece de efectos por ahora y debe entenderse como una previsión de futuro que se orienta a la incorporación efectiva de la riqueza cultural del plurilingüismo español en los órganos centrales del Estado, de manera que la introducción excepcional del principio de personalidad en el empleo de las lenguas significa la posibilidad de modular el principio de territorialidad por la legislación correspondiente.

#### **E) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados aspectos de la regulación de la institución del Síndic de Greuges.**

La demanda impugna parcialmente la regulación estatutaria de la institución del Síndic de Greuges, en el entendimiento de que la normativa recurrida pretende expulsar de los ámbitos competenciales autonómico y local de Cataluña al Defensor del Pueblo, al que sólo le cabría efectuar la supervisión de la Administración estatal presente en dicho territorio,

parcela en la que, además, habría de colaborar en el ejercicio de sus funciones con el Síndic de Greuges.

Tres son los aspectos de la regulación estatutaria que el Defensor del Pueblo considera inconstitucionales: a) la atribución al Síndic de Greuges, con carácter exclusivo, de la competencia para supervisar la actividad de la Administración autonómica (art. 78.1 EAC); b) la atribución al Síndic de Greuges de competencia para supervisar la actividad de la Administración local catalana más allá de las materias de competencia autonómica transferida o delegada a los entes locales (art. 78.1 EAC); c) la imposición al Defensor del Pueblo –en norma estatutaria– del deber de colaborar en el ejercicio de sus funciones con el Síndic de Greuges, infringiendo la reserva establecida en favor de la ley orgánica de desarrollo del art. 54 CE.

Sintéticamente expuestas, las razones aducidas por las partes en defensa de sus respectivas posiciones son las siguientes:

a') Impugnación del art. 78.1 EAC, en cuanto atribuye al Síndic de Greuges, con carácter exclusivo, la supervisión de la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con las entidades públicas dependientes de ella.

#### *a) Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Razona el Defensor del Pueblo que la referida atribución de competencia exclusiva al Síndic de Greuges resulta incompatible con la dicción literal del art. 54 CE y su ubicación sistemática en el texto constitucional, así como con el

art. 14 CE. En primer lugar, porque el Defensor del Pueblo es una de las garantías de las libertades y derechos fundamentales que la Constitución consagra en su título I, lo que implica necesariamente que, en cuanto tal garantía, ha de resultar accesible para todos los sujetos titulares de aquellos derechos y libertades sin restricción alguna, pues lo contrario implicaría necesariamente un ataque frontal a la igualdad básica de la que todos han de disfrutar en el ejercicio de sus derechos constitucionales y cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado (149.1.1 CE). La decisión del constituyente de incluir al Defensor del Pueblo entre las garantías de los derechos y libertades fundamentales, obliga al legislador a evitar prescripciones normativas que de cualquier modo, sea directo o indirecto, impidan u obstaculicen el acceso de los titulares de los derechos o libertades protegidos a la garantía prevista por la Constitución.

De otro lado, porque la referencia a la «Administración» en el art. 54 CE incluye a todo el conglomerado de entes y órganos que abarca el concepto genérico de Administración pública, con independencia de que tengan carácter estatal, autonómico o local, sean de naturaleza territorial, corporativa o institucional, y del lugar donde estén radicados. Y ello es así, a juicio del Defensor del Pueblo, por varias razones. La primera, porque la eventual lesión de los derechos y libertades fundamentales puede provenir de cualquiera de los referidos entes y órganos, sin que tenga fundamento constitucional alguno limitar el marco de actuación del Defensor del Pueblo a algunos, para ser sustituida respecto de otros por una institución a la que la Constitución no menciona y a la que no llama para tal misión. La segunda, porque cuando el constituyente diseñó la figura del Defensor del Pueblo era plenamente consciente de que la nueva organización territorial del Estado prevista en el tí-

tulo VIII y el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el art. 2 CE iban a dar lugar al nacimiento de nuevas Administraciones públicas –cuyo germen ya existía en los entes preautonómicos–, por lo que no cabe entender que al usar el término «Administración» en el art. 54 CE se refería sólo a la existente entonces.

Para el Defensor del Pueblo la redacción del art. 78.1 EAC le expulsa de un ámbito de supervisión que la Constitución le atribuye y expropia injustificadamente a todos los afectados y destinatarios de los actos y resoluciones de las Administraciones y entes autonómicos de una garantía que la Constitución les otorga y que consiste en que el Defensor del Pueblo –y no otra institución– supervise la actuación de la Administración autonómica y la de sus autoridades y agentes. Por ello, aprecia que el art. 78.1 EAC no sólo resulta contrario al art. 54 CE sino también al art. 14 CE, por la injustificada desigualdad que provoca entre los titulares de derechos o libertades fundamentales.

Entiende que contribuye a cimentar la impugnación no sólo una práctica institucional de más de un cuarto de siglo que no deja duda alguna sobre el carácter omnicompreensivo del término «Administración» incluido en el art. 54 CE, sino también la interpretación realizada por el legislador orgánico, que en el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que «podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta ley», añadiendo en su número 2 que «a los efectos de lo previsto en el párrafo anterior los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación».

El objeto de los dos apartados del precepto mencionado era el de establecer, en primer lugar, la naturaleza concurrente de las facultades supervisoras sobre las actividades de las Administraciones autonómicas. En segundo lugar, disponer la necesaria coordinación de funciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas para hacer efectivas en la práctica esas competencias concurrentes sobre un objeto común: la supervisión de las actividades de las Administraciones autonómicas y sus entes dependientes. Tal previsión normativa se completa con la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, sobre relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, que reconoce la competencia de aquél sobre las Administración autonómica, posteriormente precisada por la STC 157/1988, de 15 de septiembre.

El Defensor del Pueblo rechaza que sea aplicable al caso la doctrina sentada por la STC 204/1992, que admitió, no sólo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creasen en virtud de sus potestades de autoorganización órganos consultivos propios, sino también la sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad. Tal rechazo se sustenta en dos razones: primera, porque el Consejo de Estado no es una garantía de los derechos y libertades fundamentales sino un órgano consultivo del Gobierno; y, segunda, porque el art. 107 CE se ubica en el título IV de la Constitución, que trata sobre el Gobierno y la Administración. Por ello, para el Defensor del Pueblo lo procedente es fijar la atención en otras instituciones, como la Agencia Española de Protección de Datos, la Oficina del Censo Electoral y, en su momento, el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, que sobreponen su natu-

raleza y objeto garantizador de los derechos fundamentales y las libertades públicas, a la distribución territorial del poder y al ejercicio de las competencias y de la autoorganización derivada del derecho a la autonomía.

Así pues, y de acuerdo con las alegaciones formuladas, esta institución considera que el inciso «con carácter exclusivo» del art. 78.1 EAC en relación con la previsión del número 2 del mismo artículo –al que posteriormente se hará referencia–, instrumentando la colaboración entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones, es inconstitucional por vulnerar los arts. 54 y 14 CE. Consideración de inconstitucionalidad que coincide con el parecer del propio Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya recogido en el dictamen emitido al comienzo de la tramitación del proyecto de Estatuto.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

El Abogado del Estado admite que el inciso impugnado del art. 78.1 EAC podría ofrecer una apariencia de inconstitucionalidad si se entendiera que con ello se pretende impedir al Defensor del Pueblo la supervisión de la Administración autónoma catalana, contra lo dispuesto en el art. 54 CE. Pero, a su juicio, cabe una interpretación del precepto que lo acomode a la Constitución, ya que el carácter exclusivo atribuido a la supervisión del Síndico de Agravios ha de entenderse centrado en los nuevos derechos estatutarios recogidos en el título I del Estatuto. Las palabras «A tal fin» con que se inicia el segundo inciso del art. 78.1 EAC tienen como antecedente la expresión «proteger y defender los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto». Para el Abogado del Estado ha de notarse que el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981 dispone que el Defensor del Pueblo puede



supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma «en el ámbito de competencias definido por esta Ley», que no incluye los novedosos derechos estatutarios. Así pues, en la función de proteger los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, el Síndic de Greuges concurre con el Defensor del Pueblo; pero sólo el Síndic de Greuges protege y defiende los derechos estatutarios. Así interpretado, el art. 78.1 EAC no es inconstitucional, puesto que no impide ni mengua la función supervisora del Defensor del Pueblo sobre la Administración autonómica catalana y los organismos, entidades, empresas y personas dependientes o vinculadas con ella.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Los Letrados del Parlamento catalán sostienen que la interpretación del art. 54 CE de acuerdo con el principio autonómico y la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña sobre las instituciones de autogobierno, determina que, al existir un Defensor autonómico, éste deba tener el control exclusivo de la Administración autonómica. Ello sería coherente con que el art. 54 CE se refiera a la Administración en singular, lo que puede interpretarse contextualmente como que se refiere únicamente a la Administración del Estado, ya que si la Constitución hubiera querido que abarcara a otras Administraciones públicas, así lo habría dicho, o hubiera usado el plural.

Añaden que la interpretación extensiva de la competencia del Defensor para la supervisión universal de cualquier Administración no se fija en la Constitución, sino en la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo. Por ello, lo que, en realidad, modifica y contradice el Estatuto no es el art. 54 CE, sino el art. 12 de la Ley Orgánica 3/1981, que es el que le atribuye la supervisión universal de cualquier Administración. Pero esta amplitud

conduce a una situación completamente anómala en un Estado descentralizado, permitiendo la concurrencia de competencias de la institución estatal y la autonómica, con la subsiguiente duplicidad de actuaciones y confusión en la ciudadanía. El Estatuto de Autonomía, desde la competencia exclusiva de la Generalitat para desarrollar sus instituciones de autogobierno, puede fijar el estatuto y funciones del Síndic de Greuges, así como excepcionar la competencia del Defensor del Pueblo para supervisar la Administración de la Generalitat, lo que, ciertamente, no podría hacer una ley autonómica.

La representación procesal del Parlamento catalán invoca también la interpretación gramatical del art. 78.1 EAC, afirmando que la palabra «exclusivo» que figura en el precepto puede entenderse en el sentido de que es exclusivo aquello que corresponde a uno y excluye a los demás; en este sentido, el Síndic de Greuges supervisaría la actividad de la Administración de la Generalitat y no la de otras Administraciones. Y, también desde una interpretación gramatical, puede decirse que es exclusivo aquello que corresponde a alguien como ámbito temporal único, o casi, de la propia atención: en este caso la defensa de los derechos de la persona.

Por otra parte, el Estatuto no veta la intervención del Defensor en el ámbito de la Generalitat, puesto que hay dos ámbitos en los que sólo él puede actuar: promover recursos de inconstitucionalidad, si considerara que alguna ley del Parlamento catalán resultase contraria a la Constitución, y promover recursos de amparo si alguna actuación de la Administración autonómica conculcara derechos fundamentales.

El escrito de alegaciones invoca también la doctrina fijada por la STC 204/1992, de 26 de noviembre, en relación con el Consejo de Estado y los ór-

ganos consultivos autonómicos, afirmando que en ella se encuentran elementos para rechazar la posición del Defensor del Pueblo que aboga por garantizar la exclusividad en las instituciones del Estado central y minusvaloran las del Estado autonómico, aunque no lo prevea expresamente la Carta Magna.

Se añaden, además, dos argumentos que la parte califica de colaterales. Primero, que uno de los elementos que definen la institución del Ombudsman para fortalecer su acción protectora y su auctoritas es la relación con el Parlamento que lo elige y lo cobija. Por ello, del mismo modo que el Defensor del Pueblo es un alto Comisionado de las Cortes Generales, el Síndic de Greuges lo es del Parlamento de Cataluña; y a éste y en éste le corresponde informar de la actuación de la Administración de la Generalitat.

En segundo lugar, el Derecho y la práctica comparados ponen de manifiesto que en los Estados compuestos, donde coexisten instituciones de ombudsman en las áreas federal o estatal, con otras de ámbito estatal y regional, la articulación competencial entre ambos está regulada en los términos de exclusividad que propugna el Estatuto, no en los que reclama el Defensor del Pueblo. Del mismo modo, el Defensor del Pueblo Europeo tiene limitada su actuación a las instituciones europeas y no puede invadir las de los Estados miembros, las de los entes subcentrales de éstos, ni las de las entidades locales (art. 195.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). El sentido de la eficacia, de la eficiencia, la proximidad, el principio de subsidiariedad, la economía de la acción pública e incluso el sentido común, recomiendan una especialización funcional que tienda a vincular la acción del Ombudsman con la Administración y el Parlamento más cercano, para hacerla más eficaz.

Finalmente, frente a la alegación del Defensor del Pueblo de que la inconsti-

tucionalidad del inciso impugnado ya fue advertida por el Consejo Consultivo de la Generalitat, aducen los Letrados del Parlamento catalán que el precepto que el órgano consultivo consideró inconstitucional tenía una redacción diferente a la aprobada, ya que se excluía la intervención del Defensor del Pueblo incluso frente a la Administración del Estado en Cataluña, limitación que no recoge el texto definitivo.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

En el escrito de alegaciones del Gobierno de la Generalitat se pone de relieve que en la definición del Defensor del Pueblo por el art. 54 CE destacan dos aspectos: el primero, su consideración como un Comisionado de las Cortes, a las que deberá dar cuenta del resultado de sus actuaciones de control de la Administración, en defensa de los derechos de los ciudadanos. El segundo es la atribución al mismo de la función de defensa de los derechos de los ciudadanos –función ésta que no se reconoce a los Defensores autonómicos– y que sirve de fundamento a su legitimación para interponer recursos de amparo e inconstitucionalidad.

Pues bien, del entendimiento del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes se deriva que su ámbito objetivo de actuación no puede ser ajeno al principio de autonomía previsto en el art. 2 CE y, por ello, no deberá incluir el control de la Administración autonómica, puesto que son muy limitadas y excepcionales las actuaciones de control que las Cortes Generales pueden efectuar sobre el Gobierno y la Administración autonómicos. Razones de eficacia requieren que sea el Síndic de Greuges quien controle la Administración autonómica e informe del resultado de dicho control y de las quejas presentadas por los ciudadanos ante el Parlamento de Cataluña.

De otro lado, la legitimación del Defensor del Pueblo para, en defensa de los derechos de los ciudadanos, interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad, es compatible con la existencia de mecanismos de relación y colaboración que le permitirían conocer de las actuaciones presuntamente lesivas de derechos fundamentales, con carácter previo a la interposición de un recurso de amparo.

Se argumenta también que la doctrina establecida por la STC 204/1992 ha permitido a las Comunidades Autónomas, con fundamento en el principio de autoorganización, crear órganos consultivos que sustituyan en su actuación al Consejo de Estado, siendo así que tal doctrina resultaría también aplicable a la potestad de control de Defensor del Pueblo sobre las Administraciones públicas, y, en consecuencia, ha de reconocerse la competencia de las Comunidades Autónomas no sólo para crear instituciones autonómicas análogas al Defensor del Pueblo sino también para sustituirle en su actuación sobre la Administración autonómica. No es obstáculo para ello que la STC 290/2000, de 30 de noviembre, reconociera la validez constitucional de que el Estado establezca, amparándose en el art. 149.1.1 CE, una garantía institucional de derechos fundamentales, ya que ello en nada afecta, ni a la delimitación de las funciones que el texto constitucional atribuye al Defensor del Pueblo ni a las que el texto estatutario pueda atribuir a una institución de garantía de esos derechos en el ámbito de las Administraciones públicas.

Finalmente, frente al argumento de la institución demandante de que la legislación que desarrolla el art. 54 CE reconoce al Defensor del Pueblo competencia para supervisar la actuación de cualesquiera Administraciones, razona la representación procesal del Gobierno de la Generalitat que, siendo cierto que la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo concibe de forma muy amplia el ámbito objetivo de

su actuación –que incluye la Administración autonómica–, sin embargo esa opción del legislador orgánico no puede convertirse en parámetro de constitucionalidad del texto estatutario, cualidad sólo predicable de la propia Constitución.

b') Impugnación del último inciso del art. 78.1 EAC, según el cual el Síndic de Greuges «También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma».

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Con invocación de las SSTC 142/1988 y 157/1988, el Defensor del Pueblo considera incompatible con el art. 54 CE, y con la autonomía local garantizada en el art. 137 CE, la atribución al Síndic de Greuges de facultades de supervisión de la actividad de la Administración local, salvo en materias que, siendo de la competencia de la Comunidad Autónoma, ésta haya transferido o delegado en los entes locales. Razona que, de no ser así, habría que entender que los Estatutos de Autonomía pueden alterar el régimen de garantías previsto en la Constitución y limitar la autonomía local mediante la imposición de un control que la Constitución sólo encomienda al Defensor del Pueblo, al menos en lo que se refiere al ejercicio de las competencias relativas a los intereses propios de las Corporaciones Locales.

Señala que el anterior Estatuto de 1979 creaba en su art. 35 la figura del Síndic de Greuges sin precisar el alcance de sus competencias y remitiendo a una ley del Parlamento de Cataluña la regulación de su organización y funcionamiento. Pues bien, La Ley 4/1984, del Síndic de Greuges, modificada por la Ley 12/1989, de 14 de diciembre, establece en su art. 1 que dicha institución, en su misión de

defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, supervisa la actuación de la Administración pública de la Generalitat y también «la actuación de los entes locales de Cataluña en todo lo que afecta a las materias en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la Generalitat». Para el Defensor del Pueblo, el art. 78.1 EAC amplía considerablemente el campo de intervención del Síndic de Greuges al encargarle la supervisión, sin matiz alguno, de «la Administración Local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma». Por ello, entiende que la facultad de supervisión sobre la Administración local de Cataluña, que el último párrafo del art. 78.1 EAC le atribuye, es inconstitucional, por no respetar lo dispuesto en el art. 54 CE y la autonomía local garantizada en el 137 CE.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

El Abogado del Estado –al igual que las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, según se verá– niega las consecuencias que el Defensor del Pueblo pretende extraer de las SSTC 142/1988. Considera que el Defensor del Pueblo pretende trasladar al Estatuto de Autonomía de Cataluña una jurisprudencia fijada con motivo del enjuiciamiento constitucional de normas infraestatutarias, lo que no puede hacerse sin grave equívoco y error, ya que la interpretación de la norma estatutaria es la que deviene parámetro de constitucionalidad y no de norma juzgada. Por el contrario, la posterior STC 157/1988 confirmó que la circunstancia de que la función supervisora del Síndico de Agravios se ciña a la Administración de la Comunidad Autónoma o incluya a la Administración local, o el que abarque más o menos competencias de ésta, depende de lo que «el propio Estatuto de Autonomía catalán establece

en relación con la figura del Síndic de Greuges así como de las competencias que en materia de régimen local ostenta la Generalidad».

Para el Abogado del Estado no hay nada en la redacción del último inciso del art. 78.1 EAC que impida, restrinja o estorbe la supervisión del Defensor del Pueblo sobre la actividad de la Administración local catalana y sus organismos públicos o privados vinculados o dependientes de ella. Lo que acontece es que el Síndico de Agravios asume la exclusiva función de proteger y defender los derechos del título I del Estatuto también dentro de la esfera local catalana en la que tales derechos rigen.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Para los Letrados del Parlamento de Cataluña el art. 78.1 EAC es compatible con el art. 54 CE si ambos preceptos se leen sistemáticamente: la supervisión del Síndic sobre la actuación administrativa de los entes locales versa sobre las materias en las que la Generalitat tiene competencias, debiendo respetar siempre la autonomía que tanto la Constitución como el Estatuto garantizan a «municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales que las leyes determinen». A este respecto la supervisión del Síndic de Greuges no excluye la de los defensores o síndics locales, ni tampoco la del Defensor del Pueblo; sólo excluye las posibles interpretaciones restrictivas del art. 1 de la Ley de Cataluña 4/1984, del Síndic de Greuges, modificada por la Ley 12/1989, de 14 de diciembre. Para la parte, el Estatuto establece una nueva regulación del gobierno local, que el recurrente sólo cuestiona tangencialmente respecto a la incidencia de las bases estatales en el régimen local, pero sin poner en cuestión la interiorización parcial del gobierno local promovida por la reforma.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Frente a la alegación del Defensor del Pueblo de que la regulación estatutaria impide que instituciones no nacidas de la propia autonomía puedan ejercer en Cataluña facultades de control sobre la Administración, argumenta la representación procesal del Gobierno de la Generalitat que el propio precepto reconoce en su apartado segundo que el Defensor del Pueblo dispone en Cataluña de facultades de control sobre la Administración del Estado, a lo que se añade que está legitimado para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad. De otro lado, al preverse la capacidad del Síndic de Greuges para supervisar la actividad de la Administración local en Cataluña, nada se indica sobre que esa supervisión deba ser exclusiva. Por último, rechaza que el precepto estatutario impugnado limite la autonomía de las entidades locales puesto que esa garantía institucional, constitucionalmente reconocida, no impide la previsión de controles externos sobre los entes locales, como el que ejercen la Sindicatura de Comptes y la Agencia Catalana de Protección de Datos para el control de los ficheros de carácter local.

c') Impugnación del art. 78.2 EAC, con arreglo al cual «El Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones».

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Entiende la institución demandante que el precepto impugnado infringe la específica reserva de ley orgánica contenida en el art. 54 CE, ya que el legislador al que este precepto llama para regular la institución del Defensor del Pueblo –y, por tanto, sus competencias– es el legislador orgánico ordinario y no el legislador orgánico especial de reforma esta-

tutaria, que tiene una misión definida y debe ceñirse a un ámbito material concreto.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Sobre este punto el Abogado del Estado pone de manifiesto que la colaboración entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos está regulada por la Ley (ordinaria) 36/1985, de 6 de noviembre, que desarrolla el art. 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. El tenor del art. 78.2 EAC se acomoda perfectamente a esa regulación estatal, de la que, como mucho, viene a constituir un innecesario recordatorio. Por otro lado, el art. 78.2 EAC puede entenderse como un mandato de colaboración sólo vinculante para la institución autonómica concernida, el Síndic de Agravios, no para la institución estatal, sin perjuicio de que para el Defensor del Pueblo sus normas propias (especialmente el art. 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981 y el art. 2 de la Ley 36/1985) se basen en el mismo principio colaborativo que refleja el precepto estatutario impugnado.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Los Letrados del Parlamento catalán razonan que Defensor y Síndic de Greuges son magistraturas de persuasión, que fundamentan su fuerza en la bondad equitativa de sus razones jurídicas, en la independencia política de sus posiciones y en proteger los derechos cívicos y de la persona. La exclusividad y la exclusión no son las reglas que deban regir la acción de ambas instituciones sino la cooperación y colaboración, como establece el impugnado art. 78.2 EAC. Así pues, no comparten el criterio del recurrente de que establecer el sistema de colaboración corresponde «al legislador orgánico ordinario y no al legislador orgánico especial de reforma estatutaria»; si el Estatuto es-

tablece una nueva configuración de los respectivos campos de acción supervisora, es coherente y consecuente que postule como ineludible la cooperación y colaboración entre instituciones homólogas y también que lo postule desde una axiología autonomista.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat sostiene que el art. 78 EAC no pretende efectuar una regulación de la institución del Defensor del Pueblo, sino de la institución homóloga en la Comunidad Autónoma. De otro lado, la reserva de ley orgánica no alcanza a todos los aspectos de esa institución –en especial el referido a las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las instituciones homólogas de las Comunidades Autónomas– como evidencia que actualmente esa relación interinstitucional no esté regulada en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo –que se limita a establecer en su art. 12.2 un principio de coordinación–, sino en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que no tiene el carácter de ley orgánica. Pero, además, el precepto estatutario no pretende imponer un procedimiento de coordinación entre ambas instituciones, sino limitarse a recoger un principio que deriva de la misma jurisprudencia constitucional, como es el referido a la necesidad de colaboración y coordinación.

**F) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos estatutarios relativos al Poder Judicial, la Administración de Justicia y otros órganos estatales.**

El Alto Comisionado comienza poniendo de manifiesto que la impugnación de los preceptos del Estatuto de Cataluña relativos al Poder Judicial y otras instituciones del Estado, ha de partir necesaria-

mente de los presupuestos doctrinales que explican y justifican la tesis que en este recurso se sostiene: «la falta de adecuación a la Constitución de determinados preceptos referentes a la articulación de la Generalitat con determinados órganos estatales, en particular los órganos del Poder Judicial, aunque no sólo ellos».

Justifica la inconstitucionalidad de los preceptos que se enumeran el apartado a') de este antecedente relacionados con el Poder Judicial. En concreto los relativos al Consejo de Justicia de Cataluña y los que, sin serlo, «pretenden prefigurar materias propias de la Ley Orgánica del Poder Judicial». También la de los arts. 180 y 182.1, 2 y 3 EAC, «al prefigurar decisiones normativas propias de las leyes orgánicas u ordinarias del Estado». Finalmente sostiene el recurrente la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima, por la atribución explícita al Estado del deber de tramitar determinados proyectos de ley con un contenido concreto.

El Defensor del Pueblo sostiene la inconstitucionalidad de los citados preceptos con la siguiente argumentación general:

a') Si bien la Constitución se remite a los Estatutos de Autonomía para concretar el diseño que contiene, esa concreción debe realizarse dentro del preciso establecido por la Constitución (art. 147 CE).

b') En el binomio Constitución-Estatutos, la Constitución es necesariamente la norma dominante, sin que la teoría del denominado «bloque de la constitucionalidad» pueda justificar un tratamiento igualitario de ambas normas. Como dijo la STC 18/1982, de 4 de mayo: «no es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación

competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del Ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.»

c') Las leyes orgánicas tienen en la Constitución un ámbito material determinado, bien con carácter general (art. 81.1 CE), bien de manera específica, como es el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial, siendo ella y no otra –tampoco un Estatuto de Autonomía– la que debe regular las materias que expresa el art. 122 CE.

d') Son numerosos los preceptos del Estatuto que atribuyen a la Generalitat competencias «con cargo» a leyes estatales futuras. Para el Defensor del Pueblo esta técnica de establecer disposiciones que conllevan un mandato al Estado de acomodar al Estatuto sus propias leyes resulta inconstitucional, como se reconoce en el dictamen que el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña emitió con relación al anteproyecto de Estatuto.

Para el Defensor del Pueblo los preceptos que impugna o bien carecen de eficacia jurídica si una ley estatal, orgánica u ordinaria, no acoge lo que en ellos se dispone y, por ello, podría decirse que tendrían un valor meramente programático; o bien condicionan al legislador estatal. Lo primero sería superfluo y afectaría a la seguridad jurídica; lo segundo sería inaceptable. Y cabría una tercera interpretación aún más perturbadora, y es la de que mediante la reforma estatutaria se hubiera procedido a una transferencia o delegación sobre materias de competencia estatal fuera de los cauces de la correspondiente ley orgánica a la que se refiere el art. 150.2 CE y contraviniendo la doctrina de este Tribunal Constitucional

(STC 56/1990, de 29 marzo, FJ 5). A lo que se añade que si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 162/1996, de 17 de octubre). Y no cabe la inadecuación al sistema de fuentes configurado en la Constitución, la confusión normativa o la invasión de competencias en el nuevo Estatuto, so pretexto de que integra el denominado «bloque de la constitucionalidad», pues ello, además de afectar a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) choca con el principio de supremacía de la Constitución.

a') Inconstitucionalidad de determinados preceptos estatutarios relativos al poder judicial y la administración de justicia.

#### a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Una vez expuestas las anteriores consideraciones generales, el Defensor del Pueblo concreta los preceptos afectados de inconstitucionalidad en relación al Poder Judicial y a la Administración de Justicia, agrupándolos del siguiente modo:

a') En relación con el Consejo de Justicia de Cataluña, el recurso del Defensor del Pueblo comienza destacando que se trata de una novedad radical en nuestro Ordenamiento, pues aun cuando el art. 33.3 del Estatuto valenciano crea un Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana no se le define como el órgano de gobierno del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma, que es lo relevante a efectos de un juicio de constitucionalidad.

Para el Defensor del Pueblo la creación del Consejo de Justicia de Cataluña como «el órgano de gobierno del Poder Judicial

en Cataluña» es contradictoria con el carácter único del Poder Judicial (título VI y art. 152.1 CE) y con el establecimiento en la Constitución del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de ese único poder (art. 122.2, primer inciso, CE). El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales (art. 117.5 CE), que no podrían estar sometidos a tal principio constitucional de unidad jurisdiccional en su organización y funcionamiento de no ser porque el Poder Judicial es único en el conjunto del Estado, lo que explica también que los Jueces y Magistrados de carrera formen un cuerpo único (art. 122.1 CE). En consecuencia, el Consejo General del Poder Judicial no puede ser el órgano de gobierno del Poder Judicial único si, al propio tiempo, el órgano de gobierno del Poder Judicial en una Comunidad Autónoma es otro.

El Estatuto indica que el nuevo órgano «actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Para el Defensor del Pueblo esa doble salvedad parte de dos premisas que no pueden aceptarse: la primera es que cabe la desconcentración del Consejo General del Poder Judicial; la segunda es que cabe establecer mandatos en un Estatuto de Autonomía que debería hacer efectivos una eventual reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial u otra ley estatal cualquiera. Respecto de la primera precisión, entiende que la desconcentración sólo cabe si emana de una decisión del propio órgano; pero no es éste el caso, sino que se trata de un órgano *ex novo*, como se deduce con total claridad del art. 99 EAC. Respecto de la segunda, el Defensor del Pueblo no niega que existan órganos de gobierno del Poder Judicial de ámbito autonómico, como las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia u

otros con la denominación que se prefiera, lo que impugna es la alteración de la naturaleza y competencias del Consejo General del Poder Judicial mediante una norma inidónea, sin que la reserva de ley orgánica contenida en el art. 122 CE permita la predeterminación de su contenido por un Estatuto de Autonomía (art. 98.2 EAC).

En atención a las anteriores consideraciones, la demanda sostiene la inconstitucionalidad del art. 97 EAC, que establece el Consejo de Justicia de Cataluña, y de aquellos preceptos que se explican en razón de la existencia del mencionado Consejo, a saber: arts. 95.5 (participación del Consejo en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia); 95.6 (participación en la designación de los Presidentes de Sala del Tribunal Superior de Justicia); 98 (atribuciones); 99 (composición, organización y funcionamiento); 100 (control de sus actos); 101.2 (convocatoria de los concursos de Jueces y Magistrados); y 108.1 (nombramiento de los Jueces de Paz).

b') Un segundo grupo de preceptos cuya inconstitucionalidad sostiene el Defensor del Pueblo incluye aquellos que, sin ser relativos al Consejo de Justicia de Cataluña, pretenden prefigurar materias propias de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En particular, la predeterminación de que el Tribunal Supremo tiene competencia reservada para la unificación de doctrina (art. 95.2), de que el Consejo de Justicia de Cataluña tiene participación en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal (arts. 95.5 y 95.6), de la atribución al Consejo de Justicia de Cataluña de la convocatoria de concursos de Jueces y Magistrados (art. 101.2), de la modificación del estatuto judicial y fiscal, y del personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía que significan las obligaciones lingüísticas establecidas (art. 102), de la posibilidad de crear cuerpos de fun-



cionarios propios al servicio de la Administración de Justicia (art. 103.3) y de la competencia sobre la justicia de paz (art. 108.l). A su juicio, constituyen previsiones que, o no significan nada o condicionan al legislador orgánico de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y ambas cosas son inaceptables.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Comienza señalando el Abogado del Estado que los Jueces y Tribunales que forman el Poder Judicial único son órganos estatales en sentido estricto y no quedan encuadrados en la organización de las Comunidades Autónomas, como reconoce el propio Estatuto cuando rubrica su título III «Del Poder Judicial en Cataluña»: no de sino en. La Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Administración de Justicia y legislación procesal, esta última competencia «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se derivan del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1, 5 y 6 CE). Dentro de tales competencias exclusivas del Estado el art. 122.1 CE reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial «la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales», «el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera» y del «personal al servicio de la Administración de Justicia»; y el art. 122.2 CE ordena a la ley orgánica que establezca el «estatuto» del Consejo General de Poder Judicial, «el régimen de incompatibilidades de sus miembros» y «sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario».

Justamente al prever la figura de los Tribunales Superiores de Justicia y al permitir la participación autonómica en «la organización de las demarcaciones judiciales en su territorio», el constituyente se ha creído obligado a subrayar las dos ca-

racterísticas capitales del Poder Judicial: unidad e independencia, que la LOPJ debe garantizar (art. 152.1.2 CE). Pues como dijo la STC 56/1990 «el Poder Judicial es único» y «el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial, de manera que el art. 149.1.5 CE impide que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias que se refieran a algún elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial», toda vez que este autogobierno judicial por medio del citado Consejo General es garantía de la independencia funcional de los Jueces y Magistrados. Por su parte, la STC 254/1994, precisó que «la Constitución no sólo ha querido configurar el Poder Judicial en atención a los principios de unidad, exclusividad e independencia judicial sino que también ha previsto diversas garantías para asegurar la realización de aquéllos, entre ellas, la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1 CE)».

Ahora bien, con arreglo a la doctrina de las SSTC 56/1990 y 62/1990, hay que distinguir dos conceptos –amplio y estricto– de «Administración de Justicia», de manera que la indeclinable competencia exclusiva del Estado reservada por el art. 149.1.5 CE queda ceñida al núcleo esencial (la función jurisdiccional propiamente dicha y la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse, elementos esenciales de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial), mientras que cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales o «administración de la Administración de Justicia», que se considera materia competencial independiente y, por tanto fuera

del ámbito de la Administración de Justicia en sentido propio.

Resulta innegable que los Estatutos son instrumento constitucionalmente idóneo para que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre la Administración de Justicia, en los campos en que puedan asumirlas por no quedar dentro de la esfera exclusiva del Estado. Pero en la Administración de Justicia concurre la peculiaridad de que la Constitución encarga a una singular ley orgánica –la LOPJ– la regulación de diversas materias por lo que sobre las mismas se proyectan simultáneamente tanto los Estatutos como la LOPJ. La consecuencia es que la asunción estatutaria de competencia en materia de la Administración de Justicia es condición necesaria pero no suficiente, en cuanto que la inclusión de la competencia en el Estatuto atribuye su titularidad, pero su ejercicio sólo puede realizarse en la medida en que la LOPJ lo prevea y habilite (STC 56/1990).

Sin estar asumida en el Estatuto no puede haber competencia autonómica en materia de Administración de Justicia en sentido amplio, porque el Estatuto atribuye la titularidad competencial; pero sin la interposición de la LOPJ, esa competencia autonómica carece de eficacia, no puede ejercitarse, porque «el límite lo constituye la LOPJ, conforme a cuya regulación deben los Estatutos de Autonomía asumir la competencia que prefigura el art. 152.1, párrafo segundo, de la Constitución» (STC 56/1990). Y esto se aplica también a las futuras modificaciones de la LOPJ. Un cambio de ésta puede dejar provisionalmente una competencia estatutariamente asumida sin efectividad práctica, que podrá recuperar si de nuevo se modifica la LOPJ habilitando el ejercicio de la competencia autonómica.

Son muchos los artículos del nuevo Estatuto de Cataluña que reconocen expresamente esta doble condicionalidad

con fórmulas más o menos acertadas o felices. A veces puede ocurrir que la norma estatutaria omita el recordatorio de la LOPJ. Pero tampoco de esta omisión cabe derivar la inconstitucionalidad del precepto; bastará simplemente con dejar claro que la previsión estatutaria sólo podrá desplegarse en la medida en que concuerde con lo que disponga la LOPJ.

Una vez entendido cómo juegan el Estatuto y la LOPJ, no hay superfluidad –que en todo caso nunca sería razón para declarar inconstitucional y nulo el precepto inútil por superfluo– ni tampoco afectación a la seguridad jurídica. No hay confusión ni incertidumbre que violenten la seguridad jurídica, garantizada por el art. 9.3 CE. Hay, sí, complejidad, pero complejidad que no puede eliminarse, porque compleja es la organización jurídica de un Estado de autonomías nacionales o regionales, y más compleja será una vez que concluya el actual ciclo de reformas estatutarias.

a') En relación con el Consejo de Justicia de Cataluña señala el Abogado del Estado que el Estatuto no deja clara su naturaleza pues permite pensar tanto que es un órgano autonómico creado por el Estatuto que ejerce funciones estatales de gobierno judicial, como que es un órgano estatal al que cabe atribuir adicionalmente competencias autonómicas y que el Estatuto propiamente no crea sino que sólo prevé o contempla en espera de su genuina creación mediante la reforma de la LOPJ.

En la alternativa Consejo de Justicia-órgano autonómico o Consejo de Justicia-órgano estatal, esta última es la tesis correcta por estar más en consonancia con el art. 122.2 CE, con el art. 149.1.51 CE y con la jurisprudencia constitucional. Es dato importante que justifica la calificación del Consejo de Justicia como órgano estatal el hecho de que el art. 99.1 EAC no establezca su composición sino que se remita a la LOPJ. Así pues, el Consejo

de Justicia es un órgano estatal que el Estatuto no crea [porque, obviamente, un Estatuto no puede organizar instituciones centrales y, menos aún, órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)], sino que se limita a contemplar como órgano de posible creación por la LOPJ, de manera que toda la regulación contenida en el Estatuto queda, por decir así, a expensas de la decisión del legislador orgánico judicial. De este modo han de ser interpretadas las numerosas remisiones explícitas que el Estatuto efectúa a la LOPJ, aunque, como en otras ocasiones, no haya que dar demasiada importancia a que el Estatuto pague o no pague esos homenajes expresos a la competencia estatal sobre la Administración de Justicia en sentido estricto, puesto que esta competencia existe por decisión del constituyente y su existencia, alcance y eficacia no dependen de los recordatorios en otras normas infraconstitucionales. La peculiaridad del Consejo de Justicia-órgano estatal sería que los Estatutos y, con arreglo a ellos, los legisladores autonómicos, pueden atribuirle competencias autonómicas por añadidura.

El juicio de constitucionalidad sobre la desconcentración del CGPJ tendrá que formularse cuando se reforme en este sentido la LOPJ, si es que contra ella se interpone recurso o algún juez o tribunal plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre alguno de sus preceptos. No cabe olvidar que el art. 122.2 CE se refiere al gobierno del «Poder Judicial» como función definitoria del CGPJ, mientras que el art. 122.1 menciona el gobierno de juzgados y tribunales, hoy compartido entre el CGPJ y otros órganos (Salas de Gobierno, Juntas de Jueces, Decanatos, Presidentes de Tribunales, Jueces). Además de órgano desconcentrado, el Consejo de Justicia puede ser también órgano delegado del CGPJ [art. 98.2 EAC al principio y letra i)]. Tanto en uno como en otro

punto su configuración definitiva queda reservada a la LOPJ.

Se añade que el art. 98.2 EAC atribuye al Consejo de Justicia competencias del Consejo General. Pero las atribuciones de las letras a), b), e), d), e), f), g) e i) del art. 98.2 EAC presuponen que quien decide es el CGPJ u otro órgano estatal. El Consejo de Justicia no es más que el órgano previsto o contemplado por el Estatuto (a la espera de su creación por la LOPJ) para ejercer ciertas competencias en materia de gobierno judicial, pero sin perjudicar, restringir o afectar –no está ello al alcance del Estatuto– las competencias constitucionales del CGPJ. De ahí que las competencias del Consejo de Justicia mencionadas en el art. 98.2 EAC, cuando apuntan a competencias del CGPJ, se definan en términos de participación, propuesta, trámite, impulso o informe, nunca de resolución o decisión. En cualquier caso, las funciones estatales de gobierno incluidas en la lista del art. 98.2 quedan, como es lógico, a expensas de lo que determine la LOPJ dentro de los límites constitucionales. Respecto a las atribuciones que el Consejo de Justicia reciba mediante las leyes que apruebe el Parlamento de Cataluña, nada habrá que objetar si no se desbordan las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con la administración de la Administración de Justicia. Y en fin, por lo que atañe a la posible delegación de atribuciones por parte del CGPJ (apartados 1 y 2.i del art. 98), es claro que su posibilidad y alcance dependerá de lo que disponga la LOPJ y de la decisión del propio órgano constitucional de gobierno judicial.

Se alega por último que en los arts. 98.3 y 4, 99.2 y 100 EAC, contra los que nada dice especialmente el recurso, son igualmente previsiones que sólo obtendrán plena efectividad en la medida en que lo decida el legislador orgánico judicial.

b') En relación con la impugnación del art. 95.2 EAC –que declara que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña será última instancia jurisdiccional «de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial»–, señala el Abogado del Estado que además de resultar conforme con el art. 152.1.2 CE («culminará la organización judicial») no contradice el art. 152.1.3 CE, porque el precepto impugnado no impone que el agotamiento de las instancias haya de tener lugar precisa y exclusivamente en el Tribunal Superior de Justicia. Será la LOPJ, a la que el art. 95.2 EAC remite la caracterización del Tribunal Superior de Justicia como última instancia jurisdiccional, la que determine cuándo las instancias se agotarán en el citado Tribunal Superior y cuándo en otro órgano jurisdiccional con sede en Cataluña.

La cláusula «sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina» no constituye una determinación de la competencia funcional del Tribunal Supremo mediante un Estatuto de Autonomía. Más bien este apartado reconoce que corresponde a la LOPJ y a las leyes procesales dictadas por el Estado fijar la competencia del Tribunal Supremo para dar satisfacción a lo que dispone el art. 123.1 CE. La referencia a la «unificación de doctrina» no puede entenderse en el sentido de predeterminar indebidamente un tipo de recurso de casación, sino como expresivo de la capital función que el Tribunal Supremo desempeña: la creación de jurisprudencia.

c') Respecto a la impugnación de los apartados 5 y 6 del art. 95, que prevén «la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial», se remite a lo expuesto al tratar del Consejo de Justicia.

d') El art. 101.2 EAC se impugna en cuanto otorga al Consejo de Justicia la

facultad de convocar los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña en los términos establecidos en la LOPJ. Por tanto, la competencia para convocar concursos –no para resolverlos– queda pendiente de que la LOPJ así lo permita, es decir, acepte des concentrar en los Consejos de Justicia esta función, claramente incluida en la competencia exclusiva del Estado.

e') En relación con el art. 102.3 EAC –referido a la obtención de plaza en los concursos de traslado en que el conocimiento de la lengua y Derecho propio sólo figura como mérito específico y singular– se razona que el art. 110.2 h) LOPJ califica el conocimiento de la lengua y Derecho propios como mérito preferente «en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la comunidad respectiva» y atribuye su reglamentación al CGPJ, actualmente fijada en el Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la carrera judicial, estando pendiente de regulación esta exigencia respecto a los Fiscales.

f') Los apartados 1 y 2 del art. 102 EAC exigen la acreditación de un nivel de conocimiento suficiente del catalán y del Derecho propio de Cataluña a los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en la Comunidad Autónoma «en la forma y con el alcance que determine la ley». También aquí la exigencia sólo tendrá efectividad en las condiciones, con los plazos de adaptación y mediante las modalidades de acreditación que establezca la LOPJ o el Estatuto del Ministerio Fiscal.

g') Respecto al apartado 4 del art. 102, ya los arts. 521.4.3 y 530 LOPJ disponen que las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas judiciales podrán contener la exigencia del conocimiento oral o escrito de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, por lo que esta norma debe entenderse en concordancia con los citados preceptos

de la LOPJ o con lo que en el futuro pueda disponerse en esta materia.

h') Sobre el apartado 3 del art. 103.1 EAC –referido a la creación de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia dependientes de la función pública autonómica dentro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial– señala el Abogado del Estado que las SSTC 56/1990 y 158/1992 tienen declarado que la organización de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales no es la única constitucionalmente posible o aceptable, por lo que su creación por el Parlamento catalán podrá ejercerse cuando así lo permita la LOPJ.

i') Por último, respecto del art. 108.1 EAC –que atribuye a la Generalitat y al Consejo de Justicia competencias sobre la justicia de paz en los términos que establezca la LOPJ– de nuevo se remite a sus consideraciones anteriores.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

La representación procesal del Parlamento autonómico comienza formulando unas consideraciones generales sobre la adecuación constitucional de las normas estatutarias relativas al Poder Judicial, para argumentar posteriormente sobre la constitucionalidad específica de los preceptos impugnados.

Se recuerda, en primer lugar, la naturaleza del Estatuto y su posición en el sistema de fuentes, en particular su relación con las leyes orgánicas previstas en la Constitución. De ello le interesa destacar que, a su juicio, resulta admisible incluir en el Estatuto de Autonomía determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas. En este sentido, considera que no puede haber objeción de inconstitucionalidad si la regulación estatutaria se mantiene en la vertiente ex-

terna de las posibles reservas constitucionales específicas a favor de otras leyes orgánicas, limitándose el Estatuto a la pura recepción enunciativa de la institución o regulación material constitucionalmente previstas, con pleno respeto a su garantía institucional y con expreso reenvío a la ley orgánica específica. Para la parte, el Estatuto puede legítimamente complementar en algunos aspectos al propio legislador estatal cuando ejerza las potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico, como ya hizo el Estatuto de 1979 en sus arts. 18 a 23 precisamente en relación a determinados contenidos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se añade que la propia Constitución, en su art. 152, establece una vinculación entre la organización del Poder Judicial único en todo el Estado con la estructura autonómica del mismo y da entrada al Estatuto de Autonomía para regular algunos aspectos del Poder Judicial. El citado precepto prevé para las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al art. 151 CE que la organización judicial culmine en un Tribunal Superior de Justicia y que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo, las sucesivas instancias procesales deben agotarse ante órganos judiciales en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el órgano competente en primera instancia, así como que en sus Estatutos puedan establecerse los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en las demarcaciones judiciales de su territorio. A partir de esta previsión constitucional, el Estatuto de 1979, como otros, incluyó determinadas previsiones relativas al Poder Judicial en Cataluña, acompañadas de las correspondientes referencias a la LOPJ, la cual, a su vez, hace depender determinados extremos de lo que el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto, o bien remite al Estatuto la adop-

ción de determinadas decisiones (así, el art. 73.1, 2 y 3, sobre ciertas competencias en los órdenes jurisdiccionales civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia; los arts. 56.2 y 57.1.2 sobre la competencia del Tribunal Supremo para enjuiciar a determinados cargos autonómicos; la disposición adicional segunda, sobre la sede del Tribunal Superior de Justicia; la disposición adicional séptima, sobre recursos contra las calificaciones de los Registradores de la propiedad en materia de Derecho foral). La jurisprudencia constitucional también ha admitido la intervención estatutaria al distinguir entre «Administración de justicia» –entendida como los elementos esenciales de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial– y la «administración de la Administración de justicia» –conjunto de medios personales y materiales–, reconocida como ámbito de posible asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y, al propio tiempo, ha subrayado la relación de complementariedad entre Estatuto y LOPJ.

En conclusión, considera que las reservas constitucionales a favor de la LOPJ, y eventualmente, de otras leyes orgánicas, permiten identificar un núcleo esencial de la materia reservada y, al propio tiempo, constatar su carácter genérico y la presencia de zonas de penumbra que habilitan para la intervención del legislador estatuyente. En definitiva, el juicio sobre la constitucionalidad del título III del Estatuto no pasa por confrontar las mismas con el contenido de la LOPJ, pues éste en la práctica ha podido superar, y de hecho así ha sido, el ámbito de la reserva a favor de dicha norma. Debe fundamentarse, por el contrario, en su conformidad o no con los preceptos constitucionales. Y todas las disposiciones estatutarias que no incidan en el núcleo de la reserva constitucional a favor de otra norma deben prevalecer y, en los casos en que la tarea de deslinde no per-

mita llegar a conclusiones categóricas, debe optarse por la relación de complementariedad apuntada por la jurisprudencia constitucional y por buscar interpretaciones de la norma estatutaria conformes con la Constitución.

A continuación la representación procesal del Parlamento de Cataluña expone los razonamientos que le llevan a sostener la constitucionalidad de los concretos preceptos impugnados.

a') Art. 95.2 EAC. Sostiene la parte que no hay contradicción entre este precepto estatutario y el art. 152 CE, con arreglo al cual el Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma y las sucesivas instancias procesales se agotan ante órganos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma. En el art. 95.1 EAC aparecen simplemente algunos elementos complementarios, tales como el establecimiento de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre los recursos, salvada la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina, remitiéndose a la LOPJ.

Se sostiene que, en primer lugar, la remisión a la LOPJ no pone en cuestión que la determinación del alcance y el contenido de los recursos debe llevarse a cabo en las respectivas leyes procesales sino que simplemente es un primer enunciado de los recursos ordinarios y extraordinarios de los que dichos Tribunales Superiores deben conocer. En segundo lugar, la definición del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123.1 CE) no comporta que necesariamente deba conocer de todos los recursos extraordinarios que se interpongan contra resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia. La reserva de la competencia para la unificación de doctrina es la que constituye efectivamente la garantía de que el Tribunal Supremo es el superior en todos los

órdenes, tal y como puso de relieve la STC 56/1990. En todo caso, la atribución estatutaria al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del conocimiento de recursos extraordinarios da pleno cumplimiento al art. 152.1 CE, que configura a este órgano jurisdiccional como aquel en el que culmina la organización judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma. Ello se hace en el art. 95.2 EAC introduciendo una cláusula de enlace mediante el inciso «de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial» y con la salvaguarda de la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina.

b') Arts. 97, 98, 99 y 100, así como, por conexión, los arts. 95.5 y 95.6 EAC, que se refieren a la definición, atribuciones y composición del Consejo de Justicia de Cataluña y al control de los actos de dicha institución. Rechaza la parte que estos preceptos vulneren la reserva de ley orgánica constitucionalmente establecida en relación con el gobierno del Poder Judicial y que sean incompatibles con el carácter único del Poder Judicial.

A este respecto la representación procesal del Parlamento de Cataluña reitera la vinculación introducida por el art. 152 CE entre un Poder Judicial único y la estructura autonómica del Estado y el carácter del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. De ello se deriva que el gobierno del Poder Judicial no deba organizarse necesariamente en todos sus aspectos al margen de la estructura autonómica del Estado y que los Estatutos de Autonomía puedan incorporar disposiciones relativas a esta materia, respetando las reservas constitucionales a favor de la LOPJ.

Los preceptos estatutarios impugnados sobre gobierno del Poder Judicial no afectan al núcleo esencial sino que se sitúan en las zonas de penumbra de las

reservas constitucionales a favor de la LOPJ. Eso supone que la regulación estatutaria sobre el Consejo de la Justicia de Cataluña puede encontrar su incardinación constitucional en el art. 152 CE, pero para la efectividad de sus previsiones deberá atenderse a lo que establezca la LOPJ, ya que al tratarse de un ámbito material situado en la mencionada zona de penumbra resulta imprescindible la concordancia de ambas normas en el sentido indicado por el propio Estatuto y sin que la remisión estatutaria a la LOPJ deba entenderse como un mandato a la misma. Además, podría entenderse que la remisión del art. 122.2 CE se refiere en términos genéricos a «la ley orgánica» y no específicamente a la LOPJ.

Sentado lo anterior, debe subrayarse la definición clara y precisa del art. 97.1 EAC cuando alude al Consejo de Justicia de Cataluña como «órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de éste último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Entiende la parte que la unidad de gobierno del Poder Judicial exige que los actos de gobierno respondan a los mismos principios, con objeto de asegurar que no habrá Jueces sometidos a estatutos distintos dentro del Estado. Esta unidad viene constitucionalmente garantizada por la atribución al Consejo General del Poder Judicial de las funciones que pueden considerarse nucleares dentro de las funciones de gobierno (art. 122.2 CE cuando se refiere a las materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario); ahora bien, la unidad de gobierno del Poder Judicial no implica que todas y cada una de las decisiones en la materia deban ser adoptadas necesariamente por el Consejo General del Poder Judicial. La STC 108/1986 declaró que había unas facultades esenciales de gobierno del Poder Judicial que debían quedar en manos del Consejo General del Poder Judicial, pero que había otras

facultades atribuibles al poder ejecutivo. En el mismo sentido cabe recordar que las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia ejercen también funciones de gobierno que no son de carácter puramente interno, como se puede constatar en el art. 152.1 y 2 LOPJ, que extiende sus funciones gubernativas a todos los órganos judiciales del territorio.

Tras considerar que no hay ningún impedimento constitucional para la existencia de órganos de decisión descentrados del Consejo General del Poder Judicial, se analiza si las atribuciones previstas por el art. 98 EAC rompen la unidad de gobierno del Poder Judicial pues el Consejo de Justicia de Cataluña no se configura como un órgano materialmente decisorio sino como un órgano con funciones primordialmente de participación, propuesta e informe.

En lo que concierne a la composición del art. 99 EAC dispone que el Consejo de Justicia de Cataluña está presidido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña e integrado por miembros nombrados, de acuerdo con la LOPJ, entre jueces, magistrados, fiscales y juristas de reconocido prestigio, añadiéndose que el Parlamento de Cataluña designa a los miembros del Consejo que determine la LOPJ (ya actualmente el art. 330.4 LOPJ permite que los Parlamentos autonómicos intervengan en la designación de magistrados de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia y que, consiguientemente, pueden formar parte de las correspondientes Salas de Gobierno). Por otra parte, tampoco se contempla la plena autonomía organizativa y de funcionamiento del Consejo de Justicia de Cataluña, ya que la aprobación de su reglamento interno de organización y funcionamiento debe hacerse «de acuerdo con la normativa aplicable».

Asimismo, las previsiones relativas al control de los actos del Consejo de Jus-

ticia de Cataluña (art. 100 EAC) revelan el sometimiento de esta institución al Consejo General del Poder Judicial cuando señalan con toda claridad que los «actos del Consejo de Justicia de Cataluña son recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial».

Finalmente, en orden a la posibilidad de que las leyes del Parlamento de Cataluña puedan conferir algunas atribuciones al Consejo de Justicia de Cataluña (art. 98.1 EAC) se sostiene que ello es coherente con las competencias que el propio Estatuto otorga a la Generalitat en materia de administración de la Administración de justicia y supone una contribución a la unidad del Poder Judicial. Esta singularidad explica que los recursos sobre las decisiones del Consejo de Justicia de Cataluña en este ámbito no sean recurribles ante el Consejo General del Poder Judicial sino jurisdiccionalmente, en los términos establecidos en las leyes.

c') Art. 101.2 EAC, en cuanto atribuye al Consejo de Justicia de Cataluña la convocatoria de los concursos para cubrir plazas vacantes de magistrados y jueces en Cataluña. Para la parte, del tenor literal del art. 122.2 CE no se deriva que sea el propio Consejo General del Poder Judicial el que deba convocar necesariamente los concursos para cubrir las plazas vacantes de jueces y magistrados, cuestión que no afecta a los criterios que deben presidir dichos concursos. Tampoco es incompatible con la integración de jueces y magistrados en un cuerpo único, ya que el hecho de que la convocatoria la lleve a cabo el Consejo de Justicia de Cataluña no implica en ningún caso connotación excluyente alguna, máxime cuando las pruebas pueden tener lugar en cualquier parte del territorio nacional.

d') Sobre el art. 102 EAC –relativo al conocimiento del catalán y del Derecho propio de Cataluña por parte de los jueces, magistrados, fiscales y del per-



sonal al servicio de la Administración de Justicia— se razona que el Estatuto tiene, entre otras funciones, la de determinar el régimen de la cooficialidad y, en cumplimiento de dicha función, contiene unas disposiciones sobre este régimen en el medio judicial, con un alcance razonable y coherente con el derecho al uso de una de las lenguas oficiales, sin detrimento de la otra y para que los ciudadanos que decidan ejercer este derecho lingüístico no se vean discriminados a causa del mismo en su derecho a la tutela judicial efectiva.

En el primer apartado se exige la acreditación de un «conocimiento adecuado y suficiente del catalán» vinculándose esta exigencia a la efectividad de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, ya que también ante la Administración de Justicia resulta necesario instrumentar las medidas necesarias para que este derecho sea efectivo, y el legislador estatutario ha considerado que la opción adecuada a estos efectos es la de requerir la capacitación de los miembros de la carrera judicial y del Ministerio Fiscal en este aspecto, remitiéndose a la ley para determinar la forma y el alcance de la acreditación del conocimiento del catalán. La competencia lingüística requerida, que no debe confundirse con una imposición del uso del catalán, debe adquirirse para ocupar plaza en Cataluña y no tanto para poder optar o solicitar, lo que deja margen al Estado para que en la regulación del acceso y la provisión de las plazas correspondientes adopte el sistema que considere oportuno. La STC 270/2006 no ha considerado a los miembros del Poder Judicial al margen de las medidas de normalización lingüística, entendiéndolo, eso sí, que corresponde al Estado regular su adopción. Cabe considerar que el precepto impugnado incorpora ya el criterio del Estado, que es el de quien se encuentra en disposición de posibilitar la efectividad plena del derecho de uso del catalán ante los órganos judi-

ciales, y los miembros que los integran, junto al Ministerio Fiscal, sin perjuicio del ulterior ejercicio de la competencia que le está reservada en el art. 149.1.5 CE. La interpretación adecuada del art. 102, por otra parte, exige poner en relación su apartado 1 con su apartado 3, que configura el conocimiento «de la lengua y el derecho propios» como un mérito de necesaria valoración «específica y singularmente» en los concursos de traslados, lo que permite suponer que el apartado 1 puede tener un sentido más extenso que corresponderá precisar a la ley.

La previsión del art. 102.2 EAC en el sentido de que los magistrados, jueces y fiscales que ocupan una plaza en Cataluña deben acreditar un conocimiento suficiente del Derecho propio de Cataluña no supone regular el estatuto del personal judicial y fiscal, y ello no es sino una consecuencia elemental del derecho a la tutela judicial efectiva de que deben gozar todos los ciudadanos en aquellos litigios en que sea de aplicación el Derecho propio de Cataluña.

Lo mismo cabe decir a propósito del art. 102.3 EAC, al establecer que el conocimiento suficiente del Derecho propio se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado. A las argumentaciones señaladas añade que una previsión similar ya se contenía en el art. 23.1 del Estatuto de 1979 y que este Tribunal Constitucional en su STC 56/1990 declaró la complementariedad entre los Estatutos de Autonomía y la LOPJ en orden a que las correspondientes pruebas selectivas deban tener en cuenta las exigencias estatutarias de considerar mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de una Comunidad Autónoma.

A propósito del apartado 4, puesto que el personal al servicio de la Administración de Justicia pertenece a un ámbito de posible intervención autonómica, ya que

se integra dentro de la llamada administración de la Administración de Justicia, es coherente que se prevea que dicho personal conozca suficientemente la lengua propia y cooficial para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos reconocidos por el propio Estatuto.

e') Respecto del art. 103.3 EAC se alega que conforme a la Constitución que por ley autonómica que respete el estatuto jurídico fijado en la LOPJ se creen cuerpos de funcionarios dependientes de la Generalitat al servicio de la Administración de Justicia para desarrollar funciones en ámbitos de la administración de la Administración de Justicia no cubiertos con funcionarios de cuerpos nacionales.

f') Art. 108.1 EAC sobre Justicia de Paz. Habida cuenta de que la Constitución (art. 122.1) atribuye a la LOPJ la regulación de juzgados y tribunales, y que los jueces de paz no pertenecen a la carrera judicial, es evidente que el art. 108.1 EAC se encuentra en la zona de penumbra entre reserva constitucional y posible intervención del legislador estatuyente. Por este motivo el art. 108.1 debe interpretarse en términos no imperativos sino de complementariedad con la LOPJ.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat comienza recordando su posición, ya expuesta, acerca de la falta de legitimación del Defensor del Pueblo para impugnar el título III del Estatuto, por no resultar afectados derechos constitucionales en dicho título.

Dicho lo anterior, sostiene que los Estatutos de Autonomía pueden incorporar otros contenidos más allá de los mínimos que prevé el art. 147.2 CE, siempre que guarden conexión con las materias reguladas en dichas normas institucionales

básicas y que se correspondan con la propia condición de la norma estatutaria. Partiendo de que los Estatutos de Autonomía constituyen la concreción final del marco dispositivo que ofrece la Constitución, la materialización de la estructura compuesta del Estado, añade que los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151.2 CE, resultan verdaderos «convenios constitucionales» en los que coinciden las voluntades autonómica y estatal, integrándose en el bloque de la constitucionalidad. El propio art. 147.1 CE establece que «los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» y que «el Estado los reconocerá y los amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

Recuerda que los Estatutos de Autonomía gozan de una situación privilegiada en el sistema de fuentes del Ordenamiento jurídico español, jerárquicamente sometidos a la Norma fundamental, con la que conforman –así como con las leyes que en cada caso proceda– el bloque de la constitucionalidad. Así pues, las previsiones estatutarias requieren una interpretación conjunta con nuestra Constitución, habida cuenta de su función de desarrollo inmediato de la misma, inmediatez que convierte a la actividad de reforma del Estatuto en una prolongación en cierta medida del propio proceso constituyente. Por tanto, las determinaciones que contiene el Estatuto de Autonomía de Cataluña deben examinarse, no sólo a la luz sino conjuntamente con las previsiones constitucionales, en atención a su condición de norma institucional básica de Cataluña que desarrolla y completa la Carta magna. Tal circunstancia ha de inclinar al Tribunal Constitucional a buscar interpretaciones conformes al Texto fundamental de las previsiones estatutarias.

Tras haberse referido a la relación de los Estatutos de Autonomía con la Constitución, el escrito de alegaciones se

centra en la relación de complementariedad entre la LOPJ y el Estatuto. Se expone que el carácter del Estatuto de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y la titularidad de la Generalitat de determinadas competencias en materia de justicia, comportan que la norma estatutaria esté habilitada para regular algunos aspectos de la organización de la Administración de justicia y que deba hacer referencia al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y al gobierno del Poder Judicial en Cataluña, sin que ello comporte una invasión la reserva constitucional en favor de la LOPJ, aunque en algún momento pueda parecer que ciertas previsiones estatutarias, junto con otras orgánicas, están situadas en una zona de penumbra. Según entiende la representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Estatuto, por su condición de ley orgánica estatal y de norma institucional básica, puede legítimamente complementar en algunos aspectos al propio legislador estatal cuando ejerza potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico. En este sentido se añade que ya actualmente la LOPJ hace depender determinados extremos de que el correspondiente Estatuto de Autonomía lo haya previsto, o bien remite a éste la adopción de determinadas decisiones (así, el art. 73 LOPJ hace depender la existencia de concretas competencias en los órdenes jurisdiccionales civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia de que «el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución»; en los arts. 56 y 57.1, que el Tribunal Supremo tenga competencia para enjuiciar a determinados cargos de la Comunidad Autónoma depende de lo que haya decidido el Estatuto; en la disposición adicional segunda se difiere al Estatuto la decisión acerca de la sede del Tribunal Superior de Justicia; y en la disposición adicional séptima, la atribución a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma del conocimiento

de recursos contra las calificaciones de los Registradores de la Propiedad en materia de Derecho propio depende igualmente de que así lo haya previsto el Estatuto).

Profundizando en la idea de que las remisiones de la LOPJ a los Estatutos de Autonomía son consecuencia de una relación de complementariedad necesaria entre ambas normas, se añade que, al mismo tiempo, ciertas previsiones del nuevo Estatuto catalán tienen la finalidad de que la LOPJ pueda efectuar las correspondientes remisiones.

Dicho lo anterior, sostiene la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña que el título III del Estatuto encuentra encaje en nuestra Constitución, aunque es posible que alguna de sus determinaciones se halle en una zona de penumbra, en cuyo caso habrá que discernir el grado de proximidad de los preceptos que aparentemente colinden con su respectiva reserva constitucional, para concluir cuál debe ceder a favor del otro, aunque si ninguno de los preceptos impugnados incide en el núcleo de la reserva, deberá favorecerse la mayor resistencia del Estatuto. Las reservas a favor de la LOPJ determinan que el modelo constitucional de configuración del Poder Judicial sea un modelo abierto, puesto que las previsiones constitucionales y estatutarias hallan su necesaria complitud en la LOPJ aunque no todo el contenido de dicha Ley orgánica es subsumible en el ámbito de la reserva. En este punto se invocan los pronunciamientos de ese Tribunal Constitucional en relación con la diferenciación entre los ámbitos de reserva absoluta y reserva relativa de ley orgánica. Se puede distinguir un núcleo de reconocibilidad de la materia reservada, así como un halo, contorno o zona de penumbra de esos conceptos jurídicos, en el cual el legislador estatuyente puede legítimamente escoger distintas opciones de desarrollo constitucional.

Pues bien para la representación del Gobierno de la Generalitat, al aprobarse el Estatuto de Autonomía de Cataluña se ha ejercido por el legislador estatal una de esas posibles opciones, sin que en modo alguno pueda sostenerse que se haya invadido la reserva material o absoluta a favor de la LOPJ. Es cierto que en los albores del Estado autonómico se hacía difícil establecer una nítida distinción entre los aspectos nucleares y no nucleares de la Administración de Justicia, lo que determinó que las técnicas de asunción de competencias en el Estatuto de 1979 fueran residuales y restrictivas, dejando que el legislador orgánico, con menos premura y mayor capacidad de análisis, fijara esa distinción. Sin embargo, el momento actual es claramente diferente. Esa primera labor de distinción ya se hizo efectiva gracias a la jurisprudencia constitucional, entrando en juego las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía. Aclarados los respectivos ámbitos de la Administración de Justicia y de la administración de la Administración de Justicia, nada impide que el actual Estatuto asuma directamente las competencias en materia de «administración de la Administración de Justicia», siempre que esa asunción respete el núcleo básico indispensable para garantizar que ese ámbito no nuclear de la Administración de justicia no perturbe la unidad del Poder Judicial.

A continuación la representación procesal de la Generalitat procede a repasar los preceptos constitucionales relativos a la Administración de Justicia que resultarían implicados en la presente controversia, señalando como tales a los arts. 117.5 CE, que establece el principio de unidad jurisdiccional; art. 122.1 en relación con el 149.1.5, que reserva a la LOPJ la regulación de la constitución, el funcionamiento y el gobierno de los Juzgados y Tribunales. También el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, de los que señala que formarán

un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia; el apartado 2 del art. 122, que se ocupa del Consejo General del Poder Judicial para señalar que es el órgano de gobierno del Poder judicial, reservando a la ley el estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros. El art. 123, que determina que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo relativo a las garantías constitucionales, y con jurisdicción en todo el territorio nacional. El art. 124, que reserva a la ley la regulación del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y establece que ha de ejercer sus funciones de conformidad con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. Y, finalmente, el art. 152, que prevé que la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas de régimen especial ha de culminar en un Tribunal Superior de Justicia; que en los Estatutos de Autonomía pueden establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio y que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo, las sucesivas instancias procesales deben agotarse ante órganos judiciales radicados en el territorio de la comunidad autónoma en que se halle el órgano competente en primera instancia.

Efectuada la mención de dichos preceptos, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat se propone salir al paso de los argumentos generales empleados por el Defensor del Pueblo en la demanda de inconstitucionalidad: a') Así, acerca de la existencia en la Constitución de un ámbito material de reserva a favor de determinadas leyes orgánicas, como es el caso de la LOPJ, se invoca la ya explicada distinción entre reserva absoluta y reserva relativa; b') Acerca de la existencia en el Estatuto de Autonomía de disposiciones que incorporan mandatos al Estado de acomodar sus leyes a las

previsiones estatutarias, la Generalitat alega que la relación entre el Estatuto y la LOPJ no se reduce a una mera relación de competencia. Partiendo de la tesis, que ya ha quedado expuesta, sobre la complementariedad de la LOPJ y los Estatutos, se reitera ahora que la propia LOPJ hace depender determinados extremos de lo que el correspondiente Estatuto haya previsto, o bien remite a éste la adopción de determinadas decisiones. En consecuencia no se trata de mandatos a la LOPJ sino de la plasmación de la referida complementariedad y de que, por tanto, tales disposiciones requerirán para su efectividad que el otro sujeto en esa relación de complementariedad también las recoja; c') Respecto de la alegación referente a la supresión en el texto definitivo de la disposición adicional novena que figuraba en el proyecto de Estatuto (sobre el deber del legislador estatal de acomodar sus leyes a las previsiones estatutarias) se reitera que el Estatuto no contiene mandatos a la LOPJ sino que la relación entre ambas normas es de complementariedad; d') Frente al argumento del Defensor del Pueblo de que el Estatuto pueda contener una transferencia o delegación de competencias, entiende la parte que no se requiere contestación, puesto que el contenido del título III del Estatuto encuentra su encaje en la Constitución sin que en momento alguno se pretenda que la reforma estatutaria contenga una transferencia o delegación de competencias; e') Finalmente, frente al argumento del Defensor del Pueblo de que la forma de ley orgánica que revisten los Estatutos no les permite regular las mismas materias que las demás leyes orgánicas, se señala que la doctrina constitucional invocada por el Defensor del Pueblo fue dictada en relación con normas tan distintas de los Estatutos como son las leyes de presupuestos generales del Estado o las demás leyes orgánicas. Los Estatutos, aún revistiendo la forma de ley orgánica, gozan de una naturaleza distinta y ya la STC 89/1984 destacó que

la previsión que efectúa el art. 147.2 CE del contenido de los Estatutos de Autonomía es una determinación de mínimos, pudiendo incorporar otros contenidos que guarden conexión con las materias reguladas en dichas normas institucionales básicas y que se correspondan con la propia condición de norma estatutaria.

Llegados a este punto, el escrito de alegaciones repasa las concretas inconstitucionalidades que el Defensor del Pueblo imputa a los preceptos del título III del Estatuto:

a') En relación con el Consejo de Justicia de Cataluña, sostiene el Gobierno de la Generalitat que su existencia no quiebra el principio de unidad del Poder Judicial porque el Consejo de Justicia es un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial –y, por tanto, jerárquicamente subordinado al mismo– al que, además, el Parlamento catalán puede otorgar funciones en relación con las competencias que la Generalitat ostenta en materia de «administración de la Administración de Justicia». Afirma que no es un órgano creado ex novo y al que el art. 97 EAC reconoce como órgano de gobierno del Poder Judicial «en» Cataluña. La referencia que el art. 100 EAC contiene a la recurribilidad en alzada de los actos del Consejo de Justicia pone de manifiesto su condición de órgano desconcentrado y, por tanto, subordinado al Consejo General del Poder Judicial, salvo en aquellas funciones del Consejo de Justicia que puedan quedar fuera del ámbito nuclear de la Administración de Justicia, en cuyo caso la recurribilidad de las mismas no ha de residenciarse en el Consejo General del Poder Judicial.

Se añade que la estructuración del Estado de las Autonomías ha de tener reflejo en los órganos que componen el Poder Judicial único –como efectivamente sucede a través de los Tribunales Superiores de Justicia– y en la fijación de

las demarcaciones judiciales. En coherencia con tal diseño el gobierno de ese Poder Judicial único no puede organizarse al margen de la estructura del Estado, como pone de manifiesto el hecho de que en los reglamentos aprobados en desarrollo de la LOPJ el Consejo General del Poder Judicial ha intensificado los mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas.

La unidad del Poder Judicial no exige que todas las decisiones de gobierno las adopte el Consejo General del Poder Judicial sino sólo aquéllas que sean necesarias para evitar diferencias entre unos y otros jueces que puedan afectar a su independencia. Puesto que la STC 108/1986 señaló la existencia de unas facultades esenciales de gobierno que debían quedar en manos del Consejo General del Poder Judicial, mientras que otras podían atribuirse al ejecutivo, nada impide que facultades no esenciales de gobierno puedan recaer en órganos desconcentrados del Consejo General si se garantiza que la actuación de éstos no va a comportar quiebras en el estatuto judicial. Tal circunstancia no quiebra la unidad del Poder Judicial, como prueba la existencia de otros órganos de gobierno que realizan funciones que afectan al estatuto judicial, como las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, que además de funciones de gobierno interno ejercen funciones gubernativas sobre todos los órganos judiciales del territorio (art. 152.1 y 2 CE) por lo que en su composición intervienen todos los Jueces y Magistrados del territorio, a diferencia de las demás Salas de Gobierno, que limitan su composición a los Magistrados que integran el tribunal respectivo.

Se expone también que las propuestas de reforma de los Estatutos de Canarias y Andalucía prevén la existencia de un Consejo de Justicia en términos muy similares al de Cataluña y que las propuestas de reforma de los Estatutos aragoneses y balears también crean Consejos

de Justicia, defiriendo a la LOPJ la determinación de su naturaleza, competencias y facultades.

Entrando en detalles, el escrito de alegaciones expone que múltiples preceptos evidencian el carácter desconcentrado del Consejo de Justicia de Cataluña: El art. 97 prescribe la intangibilidad de las competencias del Consejo General del Poder Judicial. El art. 98.1 dispone que las atribuciones del Consejo de Justicia como órgano desconcentrado son las que establece la LOPJ y las que aquél pueda delegarle. El siguiente apartado relaciona dichas atribuciones, que se limitan a la participación, la proposición, el informe y la aplicación. Y los apartados 3 y 4 plasman la subordinación del Consejo de Justicia al Consejo General del Poder Judicial («las resoluciones... deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial»; «el Consejo de Justicia... debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte»). El art. 99.1 establece que lo integran el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña –que lo preside– y los miembros que prevea la LOPJ. Y el art. 100 prevé la recurribilidad en alzada de los actos adoptados por el Consejo de Justicia en ejercicio de esa función desconcentrada ante el Consejo General del Poder Judicial.

Otras previsiones del Estatuto responden a la posibilidad de que el Parlamento catalán confiera al Consejo de Justicia funciones en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia», sin que ello signifique que dicho Consejo pierda el carácter de órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. Previsiones como la relativa a la impugnabilidad en sede jurisdiccional de los actos dictados en ejercicio de las funciones que le correspondan de acuerdo con las leyes autonómicas, o como la relativa a su reglamento interno de funcionamiento, siendo así que dicho

reglamento habrá de contemplar no sólo el ejercicio de las funciones desconcentradas sino también el de las que correspondan al ámbito de la «administración de la Administración de Justicia», por lo que resulta coherente que sea el propio órgano el que lo apruebe.

En definitiva, y contrariamente a lo sostenido por el Defensor del Pueblo, la existencia del Consejo de Justicia de Cataluña no perturba en modo alguno la unidad del gobierno del Poder Judicial y, por ende, la del Poder Judicial mismo. No obstante reconoce que procede determinar en qué ámbito de la reserva constitucional a favor del Estatuto se incardinan las previsiones contenidas en el articulado del Estatuto, al tiempo que procede precisar si las determinaciones de la LOPJ sobre la organización del gobierno del Poder Judicial responden al ámbito nuclear de la reserva a favor de la LOPJ.

En este sentido, entiende la parte que aparentemente la organización y estructura del Consejo General del Poder Judicial se halla en el ámbito nuclear de dicha reserva, sin embargo el art. 122.2 CE no se refiere en esos términos a dicha organización. Por su parte, las previsiones estatutarias examinadas no forman parte de ese núcleo duro de la reserva estatutaria contenida en el título VIII de la Constitución, sino de la zona de penumbra tantas veces aludida. Por ello, se añade, a la regulación del Consejo de Justicia de Cataluña no puede imputársele vicios de inconstitucionalidad, puesto que encuentra anclaje en el art. 152 CE, si bien, para su efectividad, sus previsiones deberán estar a la modificación de la LOPJ en el sentido indicado por el Estatuto, puesto que la ubicación de esa regulación en la zona de penumbra hace necesaria la concordancia de ambas normas –estatutaria y orgánica– sin que quepa entender la remisión a la LOPJ como un mandato a dicha Ley Orgánica. Se añade que ya está en tramitación el proyecto de

ley orgánica de reforma de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y de Consejos de Justicia, que incluye a los mismos como órganos subordinados al Consejo General del Poder Judicial.

Frente a la alegación del Defensor del Pueblo de que otros preceptos estatutarios que también hacen referencia al Consejo de Justicia contienen asimismo predeterminaciones de la LOPJ y que, por tanto, son igualmente inconstitucionales (así, los relativos a la participación del Consejo en la designación de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia y de sus Salas, ex arts. 95.5 y 95.6; a la atribución al Consejo de Justicia de la convocatoria de concursos de jueces y magistrados ex art. 101.2) se señala que tales previsiones, además de resultar coherentes con la existencia de un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial en Cataluña, participan del mismo fundamento que la previsión de su existencia. Así, no se trata de predeterminaciones de la LOPJ, sino que simplemente nos hallamos ante la relación de complementariedad entre ambas normas, orgánica y estatutaria, que tiene razón de ser en virtud de la propia naturaleza del Estatuto.

b') En relación con el art. 95.2 EAC se argumenta a favor de su constitucionalidad que el mismo no predetermina el contenido de la LOPJ en cuanto a las competencias del Tribunal Supremo.

Reitera que el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma catalana y, como consecuencia de tal condición, es la norma que ha de regular las instituciones básicas de Cataluña, y ello con una vocación de plenitud. Ciertamente, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es un órgano estatal. Sin embargo, no es menos cierto que la propia Carta Magna prescribe no sólo su existencia sino su posición jerárquicamente superior en el territorio de las Comunidades Autónomas

de régimen especial, y que esa prescripción la realiza en el mismo precepto (art. 152) en el que establece cuáles han de ser sus instituciones, entre las que se hallan las que conforman los poderes legislativo y ejecutivo autonómicos. Ese tratamiento conjunto constituye la plasmación de la distribución de poderes a nivel autonómico, reflejando entre ellos un Poder Judicial de carácter único en todo el territorio del Estado, pero articulado de acuerdo con la estructura compuesta del mismo. Resulta innegable, por tanto, que la Constitución, sin perjuicio del meritado carácter estatal de los Tribunales Superiores de Justicia, los anuda a las instituciones autonómicas. La STC 38/1982, ya aludió a la ubicación constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia en el título VIII para señalar «que son muestra de la vinculación de éstos respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan».

El art. 152 CE legitima al Estatuto de Autonomía de Cataluña para regular aspectos relativos al Poder Judicial, entre ellos los que hacen referencia al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Con anclaje, pues, en dicho precepto, y en su condición de norma institucional básica, el Estatuto establece en el art. 95 que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña culmina la organización judicial en el territorio de esta Comunidad Autónoma y, en su apartado 2, señala que es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña y de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual sea el Derecho aplicable, sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina.

Por ello, en modo alguno ha de resultar extraño que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, reflejando ese diseño constitucional, recoja la existencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y refleje a grandes rasgos su función, enunciando –entre otros extremos– que es compe-

tente para conocer de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina, y efectuando la oportuna remisión a la LOPJ, que es la norma llamada a atribuir competencias a los distintos órganos jurisdiccionales. Esa misma tónica discurre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y, asimismo, también lo reflejan otras propuestas de reforma de los Estatutos de otras tantas Comunidades Autónomas.

La definición del Tribunal Supremo como el superior en todos los órdenes jurisdiccionales no implica que deba conocer de todos los recursos extraordinarios que eventualmente puedan interponerse contra decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia. La salvaguarda de la competencia para la unificación de doctrina constituye la garantía de que el Tribunal Supremo es el superior en todos los órdenes, sin que sea indispensable revocar Sentencias para concretar tal superioridad.

Por otra parte, la STC 56/1990, en su fundamento jurídico 33, confirma la legitimidad de lo dispuesto en el art. 95.2 EAC. Y es que, si bien la Sentencia declara que conceptualmente, en la previsión constitucional sobre el agotamiento de las instancias procesales en los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma no estaban incluidos los grados, a continuación refiere que «la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de los recursos de casación y revisión, en relación con normas y materias del Derecho Civil Foral o Especial propio de la Comunidad, se produjo de manera expresa y concreta en determinados Estatutos».

En consecuencia, si los Estatutos de Autonomía pudieron completar la previsión del art. 152 CE sobre el agotamiento de instancias, incluyendo en la competencia de los Tribunales Superiores de



Justicia el conocimiento de recursos extraordinarios, nada ha de impedir que el Estatuto de Autonomía de Cataluña también complete dicha previsión con la reserva a favor del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del conocimiento de recursos extraordinarios, aún no limitándola al ámbito del Derecho de la Comunidad Autónoma, habida cuenta de la salvaguarda que efectúa de la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. Difícilmente puede cuestionarse que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en tanto que órgano estatal, pueda conocer de recursos extraordinarios en relación con normas de Derecho estatal. En este sentido la STC 56/1990 señaló que la supremacía del Tribunal Supremo queda salvaguardada por los recursos previstos en las materias que le son propias; es decir, aquellas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia. En cualquier caso la atribución estatutaria al Tribunal Superior de Justicia, con carácter general, del conocimiento de recursos extraordinarios no se efectúa en calidad de mera atribución de competencias a un órgano jurisdiccional sino, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, y así configurar el Tribunal Superior de Justicia como el órgano en el que verdaderamente culmina la organización judicial en Cataluña.

Afirma la parte que es conocida la existencia de autores que sostienen que, habida cuenta que los Tribunales Superiores de Justicia son órganos estatales, no existe inconveniente en que se les reconozca –además del monopolio jurisprudencial en el ámbito del Derecho autonómico– la facultad de decir la última palabra en materias que puedan afectar al orden estatal mediante recursos encaminados a la fijación de doctrina jurídica. Y también afirman que no existe razón para limitar las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia en materia civil al Derecho autonómico ni sus com-

petencias penales a las causas dimanantes de los fueros especiales reconocidos en el ámbito de la Comunidad, ni para privarles de la competencia para dictar Sentencias en los órdenes contencioso-administrativo y social con valor de fijación de doctrina en el ámbito autonómico (como ya ha recogido la LJCA, articulando los recursos para la unificación de doctrina y en interés de ley en materia autonómica).

La salvaguarda al Tribunal Supremo de la competencia para unificar doctrina basta para respetar su configuración como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123 CE). Incluso con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Supremo no disponía del monopolio de la fijación de doctrina, ni siquiera del monopolio de la casación en sentido estricto, habida cuenta de la existencia de la casación autonómica en materia civil y contencioso-administrativa, así como del recurso de suplicación en materia social.

Por último la representación del Gobierno de la Generalitat invoca, en apoyo de su planteamiento sobre la unificación de doctrina, el contenido del «Libro Blanco de la Justicia» elaborado por el Consejo General del Poder Judicial y el documento elaborado por una comisión compuesta por Magistrados de todas las Salas del Tribunal Supremo y publicado junto con el discurso de apertura de tribunales correspondiente al año 2000 en el que se aboga por atribuir a los Tribunales Superiores de Justicia funciones similares a las casacionales siempre que se respete la función del Tribunal Supremo de unificación de doctrina.

c') Otro de los preceptos que el Defensor del Pueblo considera inconstitucional es el art. 102 EAC, por entender que modifica los Estatutos judicial y fiscal y del personal al servicio de la Administración de justicia y de la Fiscalía, esta-

bleciendo determinadas obligaciones lingüísticas a dichos colectivos.

Aun reconociendo el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que el Estatuto no puede regular el estatuto del personal judicial y fiscal, considera sin embargo que este precepto no supone una injerencia en un ámbito que es propio de la LOPJ y de la ley reguladora del Estatuto del Ministerio Fiscal, sino que se legisla desde el prisma del régimen lingüístico que establece el Estatuto de Autonomía, con el anclaje constitucional que ya se ha referido, y sobre la base de partida que constituye la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y ratificada por España el 2 de febrero de 2001; así como en virtud de la competencia autonómica en relación con su Derecho propio.

Remarca la parte que lo establecido en el apartado 3 del precepto se limita, como hasta el momento sucede, a valorar como mérito el conocimiento de la lengua y Derecho propios de Cataluña, de una forma específica y singular. Por otro lado difícilmente se puede cuestionar que la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma pueda legítimamente determinar cuál ha de ser el reflejo, a nivel administrativo, del régimen de cooficialidad lingüística en ella establecido. Por ello, si no cabe poner en duda que el conocimiento suficiente de la lengua y del Derecho propios de una Comunidad Autónoma sean valorados en los concursos de traslado para ocupar plazas judiciales y fiscales en el territorio de aquélla, no resultaría coherente que quienes ya ocupan plazas en la Comunidad quedaran exentos de la aplicación del régimen de cooficialidad lingüística. Mal se garantizarían los derechos lingüísticos de los ciudadanos de Cataluña si hubiera lugar a tal exención como, asimismo, mal se garantizaría su derecho a la tutela judicial efectiva en aquellos litigios en los que resulte de aplicación el

Derecho propio de Cataluña. En consecuencia, el art. 102 EAC no está regulando el estatuto de Jueces y Magistrados ni del Ministerio Fiscal, lo que supondría invadir la reserva constitucional a favor de la LOPJ y de la ley prevista en el art. 124 CE. Conforme a la STC 74/1989 el carácter y finalidad de las reglas referidas a la normalización lingüística no permiten sostener que, al establecerlas, la Generalitat haya procedido a ordenar los instrumentos públicos. Cómo se articulará la acreditación del conocimiento suficiente de la lengua y el Derecho propios de Cataluña por quienes ya ocupan plazas en la Comunidad Autónoma es cuestión que no compete regular al Estatuto, que difiere dicha regulación a la ley.

Se argumenta también que el apartado 3 tampoco está regulando cómo haya de valorarse el conocimiento de la lengua y del Derecho propios de Cataluña en los concursos de traslado. Simplemente está efectuando el mismo ejercicio que los dos apartados anteriores, a la vez que reproduciendo las previsiones, si bien de forma más clara, que se inferían del anterior Estatuto de 1979. En este sentido, señaló la STC 56/1990 que «En este punto, la LOPJ y los Estatutos de Autonomía configuran una normación compuesta que, lejos de excluirse recíprocamente, se complementan, de modo que el órgano competente para desarrollar las previsiones de aquélla o para convocar las correspondientes pruebas selectivas deberá tener en cuenta las exigencias estatutarias en orden a establecer como mérito preferente el conocimiento de la lengua propia y del Derecho, también, propio de la respectiva Comunidad Autónoma.» Lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del precepto no es más que el reflejo del régimen de cooficialidad lingüística que establece el art. 6 EAC, y concordante con las previsiones contenidas en su art. 33, la constitucionalidad de los cuales ya se ha puesto de relieve con anterioridad.

En relación con el apartado 4 del art. 102 EAC, se indica que el Defensor del Pueblo no repara en que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en un ámbito que no forma parte esencial de la función de administrar justicia, el conocido como «administración de la Administración de justicia». Resulta del todo coherente que la norma estatutaria prevea que el personal que ejerza sus funciones en Cataluña haya de conocer suficientemente su lengua propia, que es cooficial en su territorio. Y más teniendo en cuenta que la opción de integrar ese personal en cuerpos nacionales no es sino una opción de las constitucionalmente posibles. En consecuencia, las competencias de la Comunidad Autónoma no pueden verse limitadas por el hecho de que el legislador orgánico se haya inclinado por una opción en lugar de otra exactamente igual de correcta que la escogida.

La exigencia de dicho requisito no quiebra la proporcionalidad necesaria entre el mismo y el fin perseguido dada la necesidad de garantizar que los ciudadanos de Cataluña puedan acceder y obtener satisfacción de la Administración de Justicia en la lengua cooficial que elijan, así como estar al servicio del titular del órgano, quien puede optar por ejercer sus funciones en cualquiera de las lenguas cooficiales. Finalmente señala que el Estatuto no está regulando el uso de la lengua en la Administración de Justicia sino, simplemente, previendo la necesidad de que los colectivos de personal vinculados a la misma tengan un conocimiento suficiente de la lengua propia de Cataluña para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos catalanes.

d') Se aborda a continuación la impugnación del art. 103.3 EAC, que establece la posibilidad que por ley del Parlamento catalán puedan crearse cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de justicia, en el marco de lo dispuesto en la LOPJ, y que dependerán de

la función pública de la Generalitat. Dice la parte que si de acuerdo con la Constitución hubiera sido legítimo integrar al personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos autonómicos, respetando el estatuto jurídico cuya regulación reserva a la LOPJ (STC 56/1990), mediando ese mismo respeto resulta igualmente constitucional la creación de cuerpos propios autonómicos para llevar a cabo las funciones de aquellas áreas o campos relativos a la «administración de la Administración de Justicia» que no han sido cubiertas con cuerpos nacionales. Pero es más, el art. 103.3 EAC permite que puedan crearse cuerpos de funcionarios dependientes de la Generalitat cuyas funciones sean coincidentes con las de los actuales cuerpos nacionales si en un futuro la LOPJ modificara la opción que en su día efectuó a favor de los cuerpos nacionales. Ello tiene amparo en la Constitución siempre que el estatuto básico del personal sea el establecido por la LOPJ, extremo claramente contemplado en dicho art. 103.3 EAC. Trae a colación, para reforzar su argumentación, el llamado «Libro Blanco de la Justicia» elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, en el que se contempla, sin descartar, la eliminación del carácter nacional de los cuerpos administrativos de la Administración de Justicia.

e') En relación con la Justicia de paz (art. 108.1 EAC) se insiste en la existencia de una relación de la complementariedad de las previsiones estatutarias y orgánicas. Así, aunque forma parte de la reserva que la Constitución efectúa a favor de la LOPJ la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados, sin embargo, no es menos cierto que los Jueces de Paz no pertenecen a la Carrera Judicial. En consecuencia, la previsión contenida en el precepto impugnado se sitúa en la antes referida zona de penumbra y no esta-

blece un mandato a la LOPJ sino una llamada a la complementariedad.

b') Impugnación de los artículos 180 y 182, apartados 1, 2 y 3, y de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima del Estatuto.

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

El Defensor del Pueblo sostiene la inconstitucionalidad del art. 180 EAC (designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial) y de los tres primeros apartados del art. 182 EAC (designación de representantes en organismos económicos y sociales) como expresivos de la técnica de establecer disposiciones que conllevan un mandato del Estado de acomodar a las normas estatutarias sus propias leyes. Entiende, tras remitirse a lo ya argumentado sobre este motivo (apartado a'), que la decisión política sobre la conveniencia de que se produzca tal participación no corresponde al legislador orgánico especial de reforma estatutaria, sino a los legisladores orgánicos a los que se refieren, respectivamente, para el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, los arts. 122.2 y 159 CE, y que lo mismo cabe decir en relación al legislador orgánico u ordinario estatal concernido en los tres primeros párrafos del art. 182 CE.

Igualmente sostiene la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima del Estatuto, en cuanto imponen al Estado deberes explícitos de tramitar determinados proyectos de ley con un contenido concreto. Y ello porque no le parece de recibo que la rigidez propia de un Estatuto de Autonomía limite la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) precisamente en el ámbito de las competencias de las mismas. Con tal motivo se propugna la declaración de inconstitucionalidad de los siguientes preceptos: a')

En la disposición adicional séptima, los incisos «que será tramitado como Proyecto de Ley por el primero» y «el Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley»; b') En la disposición adicional octava, el inciso «el primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación de la disposición anterior, un porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 50 por ciento»; c') La disposición adicional novena, relativa a lo que debería contener un proyecto de ley en relación a la cesión de determinados impuestos; d') La disposición adicional décima, relativa a lo que debería contener un proyecto de ley en relación a la cesión de un porcentaje del impuesto sobre el valor añadido.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Para el Abogado del Estado las previsiones estatutarias de participación en las designaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son normas habilitantes de unas posibilidades que no se darían de no existir tales previsiones, y que, por tanto, no pueden conceptuarse como normas meramente programáticas, ni menos aún tacharse de superfluas. La habilitación que el Estatuto contiene no basta para la eficacia de estas previsiones; es precisa una segunda habilitación derivada de la ley estatal orgánica u ordinaria, según la materia. Esta segunda habilitación no es algo que esté mandado hacer en el Estatuto, como sin lugar a dudas acredita la recordada supresión de la adicional novena que contenía el proyecto de Estatuto. En suma, no cabe confundir la insuficiencia del Estatuto para la puesta en marcha de estas previsiones con la ineptitud para contenerlas.

Se aduce que el Estatuto no impone, ni siquiera prevé una directa intervención de la Generalitat en las designaciones de

miembros del Tribunal Constitucional ni del Consejo General del Poder Judicial. El art. 174.3 EAC, que encabeza las relaciones institucionales de la Generalitat, se remite a las leyes del Estado, cosa que el mismo art. 180 EAC reitera con la expresión «en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario». Las posibilidades de participación, como el alcance mismo de la expresión «participar», son tantas y diversas que no puede prejugarse de antemano ni la acuñación de esa posibilidad ni menos aún la conformidad o disconformidad con el texto de la Constitución de los términos en que aquélla se establezca. En relación con los primeros tres apartados del art. 182, señala que en ellos se hace expresa referencia a «los términos establecidos por la legislación aplicable».

Sobre las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima del Estatuto, se sostiene en el escrito de alegaciones que el Estatuto de 1979 –y la práctica totalidad de los restantes Estatutos–, contenía una previsión (su disposición adicional sexta) similar a las que hoy se impugnan, respecto de la cual se llegó a pronunciar el Tribunal Constitucional, que señaló que se trataba de «una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria», y que en nada «obsta tampoco a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE), puesto que vincula a la Generalidad de Cataluña y al Gobierno... limitándose a regular... un procedimiento especial de concreción del texto de la iniciativa legislativa del Gobierno», concluyendo el Tribunal que «tratándose de una excepción al procedimiento común de formulación de la iniciativa legislativa del Gobierno, este precepto no puede ser interpretado sino en sus términos estrictos (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4). En-

tiende la parte que tal doctrina es íntegramente trasladable a las disposiciones del Estatuto ahora impugnadas.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

En relación con los arts. 180 y 182 EAC sostiene la representación procesal del Parlamento de Cataluña que la participación de la Generalitat en los procesos de designación de miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y de determinados organismos económicos y sociales, siempre en los términos establecidos por la legislación aplicable, introduce un principio de general de participación, contenido propio de un Estatuto de Autonomía, que no es sino el reflejo del principio autonómico y del principio de lealtad institucional. Su concreción y desarrollo queda a lo que dispongan las leyes o el ordenamiento parlamentario, sin desnaturalizar la configuración constitucional de tales instituciones ni sustituir la potestad del legislador estatal para regular en su detalle el proceso de designación de los integrantes de los dos órganos constitucionales referidos. En concreto, los tres primeros apartados del art. 182 encuentran su justificación en la necesidad que tiene un Estado compuesto de integrar y coordinar el ejercicio respectivo de las competencias autonómicas y estatales en aplicación de los mencionados principios. Las Comunidades Autónomas se configuran para la defensa de sus intereses específicos pero también para la articulación de los intereses generales del Estado. Además, no se trata de una regulación innovadora pues el art. 53 del Estatuto de 1979 ya preveía que la Generalidad, de acuerdo con las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.

Respecto de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima

del Estatuto, entiende la representación procesal del Parlamento de Cataluña que en las mismas no se establecen deberes implícitos sino obligaciones expresas y concretas que el Estado asume de acuerdo con la Constitución, porque constituyen las bases para el traspaso de competencias financieras a la Generalitat de Cataluña. Añade que no puede afirmarse, como hace el Defensor recurrente, que el Estatuto limite la potestad legislativa de las Cortes Generales porque el límite lo establece la Constitución ya que el art. 157.3 CE determina el contenido que puede tener la ley orgánica a la que el mismo artículo se refiere. Se señala, en primer lugar, que dicha ley no es imprescindible desde la perspectiva constitucional; el Estado podrá regular, pero ello no impide que si no lo hace sea imposible aplicar el sistema de financiación. En segundo lugar, se advierte que la Constitución establece tres ámbitos concretos a la Ley orgánica prevista en el art. 157.3: regular el ejercicio de las competencias financieras a que se refiere el apartado 1; regular las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir; y regular las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

A su juicio, la competencia del Estado a partir del art. 157.3 CE es de regulación del ejercicio de las competencias financieras, no de determinación de los recursos autonómicos; éstos se determinan necesariamente en el Estatuto porque se trata de «competencias», tal como lo establece el art. 157.3 CE, y de conformidad con el art. 147.2 d) CE, los Estatutos deben incluir las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución. Ello implica que el Estatuto es la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que difiera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior, ley que es debida, no porque se establezca una imposición ilegítima al Es-

tado, sino porque lo dispone el Estatuto de acuerdo con la Constitución. Planteamiento que ha recibido su confirmación por la doctrina del Tribunal Constitucional. Se recuerda al respecto la doctrina establecida STC 181/1988 en relación con la disposición adicional sexta. 3 del Estatuto de 1979.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Respecto a la participación de la Generalitat en los procedimientos de designación de los miembros de órganos constitucionales y de organismos de carácter económico y social en los términos en que se efectúa en los arts. 180 y 182.1, 2 y 3 EAC, la representación del Gobierno de la Generalitat alega que se trata de una colaboración que deriva de configuración de las Comunidades Autónomas como parte del Estado y en la necesidad de que en un Estado compuesto como el nuestro se establezcan mecanismos de relación. Argumenta que difícilmente la previsión de un principio de participación puede comportar una desnaturalización de la institución constitucional, o la sustitución de la potestad de que dispone el legislador para establecer como deba ser la composición de esas instituciones u órganos. A su juicio, no puede apreciarse obstáculo constitucional a la previsión estatutaria de participación de la Generalitat en el proceso de designación tanto de los miembros del Tribunal Constitucional como del CGPJ, pues no existe otro límite a la capacidad de participación de la Generalitat que el que deriva de la misma regulación constitucional. La función del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y su carácter de norma paccionada lo convierte en el instrumento idóneo para prever esos instrumentos de participación.

El art. 159 CE no impide que las Comunidades Autónomas puedan participar en la proposición de nombramiento de

los Magistrados del Tribunal Constitucional. El Estatuto no define cómo debe configurarse esa participación. Así, su participación podría articularse a través de la propuesta que el Senado formula. Tampoco el art. 122 CE impide la intervención de las Comunidades Autónomas en la propuesta de designación de miembros del Consejo General del Poder Judicial, máxime cuando el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la falta de predeterminación en el texto constitucional de la configuración de este órgano constitucional, lo que deja un amplio margen al legislador orgánico (STC 108/1986).

Por último, la participación en la designación de representantes de organismos económicos y sociales no comporta, a su juicio, una nueva regulación, puesto que ya estaba prevista en el art. 53 del Estatuto de 1979 y se justifica en el hecho de que las Comunidades Autónomas se configuran, no sólo para la defensa de sus intereses específicos, sino para la articulación de los intereses generales del Estado. El ejercicio efectivo de la autonomía en relación al sector económico viene necesariamente condicionado a la participación, como fórmula de colaboración, en el sector económico estatal y, por ello, se preveía en el Estatuto de 1979 y en el dictamen de la Comisión a la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía aprobado por el Congreso, en su sesión de 2 de noviembre, que incorpora en su art. 220 dicha participación.

Es precisamente la indefinición la que permite que sea el legislador estatal, en las normas de creación y organización de esos órganos, el que determine cómo deba recogerse esa participación.

Respecto de las disposiciones adicionales, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat comienza recordando su posición acerca de la falta de legitimación del Defensor del Pueblo para impugnarlas.

En lo referente a la disposición adicional séptima, último párrafo, del Estatuto, se recuerda que su redacción coincide con la de la disposición adicional sexta 3 del Estatuto de 1979, donde ya se preveía que «el Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley», sin que el alto Tribunal haya declarado su inconstitucionalidad, sino todo lo contrario. Esta frase ahora es impugnada por el Defensor del Pueblo, después de haber habitado pacíficamente en nuestro ordenamiento y operado con perfecta eficacia durante estos casi treinta años. Consta además en el resto de Estatutos de Autonomía vigentes, y en el art. 175 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Además en la disposición adicional sexta del Estatuto de 1979, no sólo se citaban los tributos cedidos, sino que también se especificaba si dicha cesión era total o parcial y, en caso de ser parcial, que porcentaje límite del rendimiento se cedía.

Respecto de las disposiciones adicionales actuales octava, novena y décima, se alega que no hacen más que fijar los porcentajes a ceder, como siempre, sin que pueda derivarse de ello inconstitucionalidad alguna. No hay ninguna imposición, puesto que en la elaboración del Estatuto participan el Parlamento autonómico y las Cortes Generales. Aunque sí limitan las opciones de la propia Comisión Mixta, al contrario de lo que sucedería si esos porcentajes hubiesen quedado totalmente indeterminados.

### **G) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad del sistema de asunción de competencias por la Generalitat de Cataluña.**

#### *a) Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Impugna el Defensor del Pueblo la mayor parte de los artículos que integran el capítulo II del título IV del nuevo Esta-

tuto de Autonomía de Cataluña, que proceden a fijar el contenido de las materias atribuidas en los mismos a la Generalitat. Sostiene el Defensor del Pueblo que el impresionante cambio cuantitativo que ha supuesto el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña respecto del texto estatutario anterior –sea en el número de preceptos dedicados a la regulación de las competencias, sea en la prolijidad de cada uno de esos preceptos–, está en la base de un cambio cualitativo radical que ha sido descrito con la denominación genérica de blindaje competencial. Blindaje consistente, por un lado, en la concreción del contenido de las materias mediante su especificación en una serie de submaterias, lo cual, considera, reduce la indefinición y con ello los márgenes de interpretación de los que el Estado hubiera podido venir disfrutando para configurar sus títulos competenciales, con el respaldo –en su caso– del Tribunal Constitucional (blindaje por descripción) [capítulo II del título IV del nuevo Estatuto (arts. 116 al 173)], y, por otro, en la categorización general de los diversos tipos de competencias (blindaje por definición o fijación), cuya finalidad –explica–, es la de delimitar, por exclusión, la presencia del Estado en Cataluña, al determinar cuál será el ámbito de extensión material de los diversos tipos de competencias atribuidas a la Generalitat [capítulo I del título IV (arts. 110 al 115)].

A juicio del recurrente, a través de la técnica del blindaje por definición o fijación se rescribe desde el Estatuto de Autonomía, en concreto desde las definiciones contenidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, lo que está dispuesto en la Constitución, o bien se limitan las posibilidades de su interpretación, incluso en contra de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, confundiendo la función del Estatuto de atribución competencial a las Comunidades Autónomas con la del reparto competencial efectuado por la propia Constitución. Una

función de reparto competencial que se llevó a cabo en el ejercicio de la función constituyente de organización territorial del poder, y que no puede ser alterada por ningún legislador constituido, ni siquiera el legislador orgánico especial de reforma estatutaria. Parece claro, para el Defensor del Pueblo, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña pretende reformar la correlación de títulos competenciales, desplazando desde el Estatuto el ámbito de extensión de los títulos competenciales atribuidos al Estado por la Constitución, lo cual implica una reforma encubierta de la Constitución que sólo puede realizar el constituyente a través del procedimiento previsto para la reforma constitucional.

Recuerda que un sistema basado en fijar una propia interpretación de los conceptos constitucionales relativos a las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas fue expresamente rechazado por el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Y aunque en la reforma estatutaria catalana se establece precisamente una norma interpretativa de signo contrario a la que fue objeto de declaración de inconstitucionalidad en la citada Sentencia, es igualmente interpretativa. Una interpretación que pretende anteponer a cualquier otra interpretación del marco competencial estatal que se pueda derivar de la interpretación de los preceptos constitucionales.

Sobre la técnica del blindaje por descripción –una técnica de atribución de competencias que la institución recurrente define como radicalmente novedosa y a la que se ha recurrido para hacer frente al problema de la pretendida invasión por parte del Estado de las competencias de las Comunidades Autónomas–, se aduce, tras poner de manifiesto las líneas generales que han definido hasta el momento el sistema constitucional de distribución de competencias, que altera el sentido y la funcionalidad de sus elementos definidores:



a') Altera, en primer lugar, la articulación del sistema sobre el eje materias-competencias pasa a descansar sobre un triple eje, al añadirse a las materias y a las competencias un tercer elemento: el contenido de las materias, que hasta ahora no había fijado nunca la norma estatutaria. Tal diferenciación entre designación de la materia y fijación del contenido de la materia no es, para el Defensor del Pueblo, una diferencia meramente académica, desprovista de consecuencias jurídico-constitucionales sobre la estructura y el funcionamiento del conjunto del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino una novedad sustancial, que afecta de un modo decisivo al aludido sistema, pues el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña no sólo procede a atribuir competencias a la Comunidad Autónoma, sino a definir, mediante un elenco exhaustivo de los ámbitos materiales respectivos, el concreto contenido material de las competencias atribuidas.

b') Altera también el esquema de distribución competencial que se prefigura en los arts. 148.1 y 149.1 CE, basado en el reparto de competencias y materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Un reparto que permitía el juego de la legislación básica del Estado y de la legislación de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, el juego de la legislación estatal y autonómica (en cada una de las Comunidades Autónomas), el juego de sus respectivas acciones ejecutivas, así como la intervención del Tribunal Constitucional en la resolución de los conflictos que pudiesen derivar de la forma concreta en que el Estado ejercía su competencia para dictar normas básicas, legislar y ejercer sus facultades ejecutivas; y de la forma en que las Comunidades Autónomas procedían a ejercer sus competencias para dictar normas de desarrollo de la legislación básica del Estado, para legislar y para ejercer sus facultades ejecutivas.

c') Por último, el blindaje por descripción altera las previsiones constitucionales sobre la forma en que han de resolverse por el Tribunal Constitucional los conflictos de competencia que, llegado el caso, se deriven de la existencia de dos interpretaciones contrapuestas de la Constitución, al ser el legislador orgánico especial de reforma estatutaria el que asume tal función, arrojándose competencias que no le pertenecen, pues ha procedido a determinar, mediante la técnica de la descripción, el contenido («incluye») mínimo («en todo caso») de cada material competencial y, por tanto, el contenido que a cada uno de ellos, supuestamente, asigna la Constitución en sus arts. 148.1 y 149.1, contenido que se especifica con carácter general y que se proclama, por tanto, con carácter meramente interpretativo de las previsiones constitucionales.

Todo ello da lugar, a juicio del Defensor del Pueblo, a cinco consecuencias, encadenadas:

1) El legislador orgánico especial de reforma estatutaria está aprobando, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución. Pone de relieve el Defensor del Pueblo, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4), que la fijación de criterios con un carácter meramente interpretativo no le está permitida al legislador estatal, quien «no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma». ¿Qué otra cosa –se pregunta el Comisionado de las Cortes Generales– está haciendo el legislador orgánico especial de reforma estatutaria sino «incidiendo indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma», «dic-tando normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto es el precisar el único sentido, entre los vanos posibles,

que debe atribuirse a un determinado precepto o concepto de la Constitución», «reduciendo las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola», «completando de hecho la obra del poder constituyente», «situándose funcionalmente en su mismo plano» y «cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos»?

2) Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, está predeterminando, sin estar facultado constitucionalmente para ello, la decisión de las restantes Comunidades Autónomas, que quedarán inevitablemente vinculadas por la interpretación supuestamente auténtica de la Constitución llevada a cabo por las Cortes Generales al aprobar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Para el Defensor del Pueblo los restantes legisladores estatuyentes estatuidos que no utilicen la misma técnica del blindaje por descripción quedarán vinculados por la interpretación de la Constitución llevada a cabo por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, al pasar de inmediato a formar parte del bloque de constitucionalidad y por tanto a vincular al Tribunal Constitucional en su futura interpretación de los títulos competenciales contenidos en la Constitución. Si, por el contrario, recurriesen también a la técnica del blindaje por descripción podría acabar por darse el descabellado resultado de que el contenido de una misma materia competencial variase de una Comunidad a otra. Sobre el efecto de generalización que se deriva de una extralimitación de la potestad legislativa del Estado en el terreno de la delimitación competencial, se invoca la STC 15/2000, de 20 de enero (FJ 4).

3) Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del

Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, está predeterminando, negativamente o por exclusión, el ámbito de la legislación básica del Estado, competencia que corresponde al legislador orgánico ordinario (en materias de ley orgánica) y al legislador ordinario (en materias no reservadas a ley orgánica). A su juicio altera –invierte, en sentido estricto– el funcionamiento de un régimen en el que, a partir de los listados contenidos en los arts. 148.1 y 149.1 CE y de las previsiones de la cláusula de cierre del 149.3 CE, los Estatutos procedían a fijar las materias sobre las cuales ejercería competencias (exclusivas o compartidas) cada Comunidad Autónoma, tras lo cual la labor interpretativa del contenido concreto –es decir, del sentido y alcance– de cada materia competencial sería llevada a cabo, bien por los poderes públicos del Estado, bien por los de las Comunidades Autónomas, bajo el control último del Tribunal Constitucional, que resolvería los conflictos competenciales que de la puesta en práctica de tal sistema pudieran derivarse. Que el blindaje por descripción pretende alterar este sistema se pone de relieve, según el Defensor del Pueblo, en el hecho mismo de que la argumentación empleada para su introducción en el nuevo Estatuto fuera la de hacer frente a los excesos de lo básico. Pero, aun admitiendo que tales excesos de lo básico fueran una realidad, lo cierto es, para la institución recurrente, que el blindaje por descripción hace frente a ellos recurriendo a una interpretación, supuestamente auténtica, de los contenidos materiales de las materias mencionadas en los arts. 148.1 y 149.1 CE, que, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, limita de un modo negativo –es decir, por exclusión– la acción del legislador básico y se convierte en parámetro de referencia de la acción del Tribunal Constitucional.

4) Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, el legislador orgánico especial está procediendo inevitablemente a petrificar el ordenamiento jurídico, alterando la capacidad de decisión del legislador autonómico, cuyas decisiones quedan claramente predeterminadas por el legislador estatal, al establecer la interpretación auténtica de las materias competenciales contenidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que lo es, además, con carácter general, es decir, para la totalidad de las Comunidades Autónomas. El blindaje por descripción pone en manos del Estado, en el ejercicio de una potestad de reforma estatutaria de impacto territorial limitado a una sola Comunidad, la capacidad para decidir el contenido de las materias previstas en la Constitución y los Estatutos, materias cuyo contenido, no obstante, sólo puede definir en abstracto –por tanto, con carácter general para todas las Comunidades– el legislador, o, en su caso, el Tribunal Constitucional; o sólo puede desarrollar en concreto –por tanto, con carácter específico para cada Comunidad Autónoma– el legislador (central o autonómico) en el ejercicio de su respectiva potestad legislativa o el ejecutivo (central o autonómico) en el ejercicio de su respectiva potestad ejecutiva.

5) Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, el legislador orgánico especial está invadiendo la competencia del Tribunal Constitucional para resolver, como supremo intérprete de la Constitución, las controversias que surjan sobre la interpretación que ha de darse a las materias a las que se refieren los arts. 148.1 y 149.1 CE. El constituyente quiso, explica la institución

recurrente, que el parámetro de referencia del Tribunal Constitucional a la hora de resolver los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas fuera el determinado por el binomio competencias-materias. Añadir a ese binomio el nuevo elemento derivado de los contenidos de las materias supone alterar el sistema previsto por el constituyente, de forma tal que lo que era objeto de decisión por parte del Tribunal (la definición, con carácter de interpretación suprema, del contenido concreto de todas y cada una de las materias previstas en la Constitución y los Estatutos en el supuesto de que se hubiera producido una controversia entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas sobre la interpretación de su concreto contenido y alcance) pasa a ser sencillamente parámetro de referencia para la decisión del Tribunal Constitucional; esta conversión dificulta la función del Alto Tribunal de custodio de la Constitución a la que se refería la STC 76/1983, de 5 de agosto.

De acuerdo con los criterios expuestos, el Defensor del Pueblo estima que son inconstitucionales los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

a) Arts. 110, 111 y 112, relativos a la tipología de las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas, respectivamente.

b) Art. 116, relativo a «agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los arts. 148.1.7 y 8 CE.

c) Art. 117, relativo a «agua y obras hidráulicas». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 148.1.10 CE.

d) Art. 118, relativo a «asociaciones y fundaciones». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el

alcance de la regulación del régimen jurídico de las asociaciones en relación con el derecho de asociación (art. 22 CE) y también del art. 149.1.1 CE. Apartado 2, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de la regulación del régimen jurídico de las fundaciones en relación con el derecho de fundación (art. 34 CE).

e) Art. 119, relativo a «caza, pesca, actividades marítimas y ordenación del sector pesquero». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes y apartado 4, desde «Esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final, porque todos ellos determinan el alcance del art. 148.1.11 CE.

f) Art. 120, relativo a «Cajas de ahorro». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, desde «que incluye, en todo caso» hasta el final del apartado, y apartado 3, desde «Esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final del apartado, porque todos ellos determinan el alcance de los arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE.

g) Art. 121, relativo a «comercio y ferias». Apartado 1, inciso «la cual a su vez incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los arts. 148.1.12 y 149.1.6 CE.

h) Art. 123, relativo a «consumo». Inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.13 CE.

i) Art. 124, relativo a «cooperativas y economía social». Apartado 2, inciso «los cuales a su vez incluyen en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 3, íntegro, porque determinan el alcance del art. 129.2 CE.

j) Art. 125, relativo a «corporaciones de derecho público y profesiones tituladas». Apartado 1, inciso «incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 4, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los arts. 36 y 149.1.18 CE.

k) Art. 127, relativo a «cultura». Apartado 1, inciso «Esta competencia exclusiva comprende en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» hasta el final del apartado, porque determinan el alcance de los arts. 46 y 149.1.28 CE. Además, apartado 3, porque impide el ejercicio del «servicio a la cultura» como atribución esencial del Estado del art. 149.2. CE.

l) Art. 128, relativo a «denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad». Apartado 1, inciso «el cual a su vez incluye» y las letras subsiguientes, y apartado 2, íntegro, porque determina el alcance del art. 149.1.13 CE.

m) Art. 129, relativo a «Derecho civil», porque determina el alcance del art. 149.1.8 CE, y lo hace además justo al contrario de los términos expresos de la Constitución.

n) Art. 131, relativo a «educación». Apartado 2, inciso «que incluye» y las letras subsiguientes, y apartado 3, inciso «que incluye en todo caso», y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los arts. 27 y 149.1.30 CE.

ñ) Art. 132, relativo a «emergencias y protección civil». Apartado 1, desde «que incluye, en todo caso» hasta el final del apartado, porque determina el alcance del art. 149.1.29 CE.

o) Art. 133, relativo a «energía y minas». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y letras subsiguientes, y apartado 4, desde «Esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final del apartado, porque determinan el alcance del art. 149.1.25 CE.

p) Art. 134, relativo a «deporte y tiempo libre». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 148.1.19 CE.

q) Art. 136, relativo a «la función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas». Letra b), porque predetermina el alcance de las bases del régimen estatutario de los funcionarios del art. 149.1.18 CE.

r) Art. 137, relativo a «vivienda». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 148.1.3 CE.

s) Art. 138, relativo a «inmigración». Íntegro, porque interpreta la competencia exclusiva del Estado en esta materia del art. 149.1.2 CE.

t) Art. 139, relativo a «industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye, en todo caso» hasta el final del apartado, porque determina el alcance del art. 149.1.13 CE.

u) Art. 140, relativo a «infraestructuras del transporte y las comunicaciones». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los arts. 148.1.6 y 149.1.20 CE. Asimismo, los apartados 2, 3 y 4, porque predeterminan el contenido de la titularidad estatal sobre infraestructuras de transporte, puertos y aeropuertos. Igualmente, en el apartado 5, el inciso desde «así como la participación en la gestión de la del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal» hasta el final del apartado. También, en el apartado 6, el inciso «y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña», en ambos casos porque predeterminan decisiones estatales.

v) Art. 142, relativo a «juventud». Apartado 1, inciso «que incluye en todo

caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 48 CE.

w) Art. 144, relativo a «medio ambiente, espacios naturales y meteorología». Apartado 1, inciso «Esta competencia compartida incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 2, inciso «incluye, en todo caso» hasta el final del apartado porque inciden en la interpretación de los arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE.

x) Art. 145, relativo a «mercados de valores y centros de contratación». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.11 CE.

y) Art. 147, relativo a «Notariado y registros públicos». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 3, inciso, «incluido el nombramiento» hasta el final del apartado, porque determina el alcance del art. 149.1.8 CE.

z) Art. 148, relativo a «obras públicas». Apartado 1, inciso final «Esta competencia incluye en todo caso» hasta el final del apartado, porque determina el alcance del art. 148.1.4 CE.

a') Art. 149, relativo a «ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 5, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance del art. 148.1.3 CE.

b') Art. 151, relativo a «organización territorial». Inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 148.1.2 CE.

c') Art. 152, relativo a «planificación, ordenación y promoción de la actividad económica». Apartado 4, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las

letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.13 CE.

d') Art. 153, relativo a «políticas de género». Inciso «incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.1 CE.

e') Art. 154, relativo a «promoción y defensa de la competencia». Apartado 2, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.13 CE.

f') Art. 155, relativo a «propiedad intelectual e industrial». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.9 CE.

g') Art. 156, relativo a «protección de datos de carácter personal». Inciso «incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque incide en el alcance de los arts. 18 y 149.1.1 CE.

h') Art. 158, relativo a «investigación, desarrollo e innovación tecnológica». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los arts. 148.1.17 y 149.1.15 CE.

i') Art. 159, relativo a «régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación, y responsabilidad en las Administraciones públicas catalanas». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 3, íntegro, y apartado 4, inciso «en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.18 CE.

j') Art. 160, relativo a «régimen local». Apartado 1, inciso «incluye» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.18 CE.

k') Art. 161, relativo a «relaciones con las entidades religiosas». Apartado 1, inciso «que incluye» hasta el final del

apartado, y apartado 2, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 16 en relación con el 149.1.1 CE.

l') Art. 162, relativo a «sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos». Apartado 3, íntegro, porque determina el alcance de los arts. 148.1.21 y 149.1.16 CE.

m') Art. 163, relativo a «seguridad privada». Íntegro porque determina el alcance del art. 149.1.29 CE.

n') Art. 164, relativo a «seguridad pública». Apartado 1, apartado 3, letras a) y b), y apartado 5, letras a), b) y c), porque determina el alcance del art. 149.1.29 CE.

ñ') Art. 165, relativo a «seguridad social». Apartado 1, inciso 6, «que incluye» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.17 CE.

o') Art. 166, relativo a «servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias». Apartado 1, inciso «que en todo caso incluye» y las letras subsiguientes: apartado 2, inciso «que incluye, en todo caso» hasta el final del apartado; apartado 3, letra a), inciso «que incluye, en todo caso» hasta el final de la letra a), y apartado 4, inciso «que en todo caso incluye» hasta el final del apartado, porque determina el alcance de los arts. 148.1.20 y 149.1.17 CE.

p') Art. 168, relativo a «sistema penitenciario». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del art. 149.1.6 CE.

q') Art. 169, relativo a «transportes». Apartado 1, inciso «Esta competencia incluye en todo caso» y las letras subsiguientes; apartado 4, inciso «que incluye» y las letras subsiguientes, y apartado 6, inciso «incluye» y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los arts. 148.1.5 y 149.1.2 I CE.

r') Art. 170, relativo a «trabajo y relaciones laborales». Apartado 1, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 2, íntegro, porque determina el alcance del art. 149.1.7 CE.

s') Art. 171, relativo a «turismo». Inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los arts. 148.1.18 y 149.1.13 CE.

t') Art. 172, relativo a «Universidades». Apartado 2, inciso «que incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los arts. 27, 149.1.18 y 149.1.30 CE.

u') Así como también todos aquellos otros que, por conexión o consecuencia, puedan ser considerados inconstitucionales por este Tribunal en aplicación de lo previsto en el art. 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

#### b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

El Abogado del Estado comienza sus alegaciones precisando que se contesta a los razonamientos recogidos en la demanda en relación con la impugnación de los arts. 110, 111 y 112 del capítulo I del título IV (tipología de las competencias), y la práctica totalidad de los artículos del capítulo II del mismo título (las materias de las competencias), exceptuándose únicamente de impugnación en este segundo capítulo los arts. 122, 126, 130, 135, 141, 143, 146, 150, 157, 167 y 173 del Estatuto.

Como consideración general entiende que la metáfora del blindaje del Estatuto frente al ejercicio de las competencias constitucionales del Estado, más sirve para confundir que para aclarar. No cabe ningún blindaje frente a la Constitución y ello, a su juicio, porque:

a') Los Estatutos de Autonomía son normas jerárquicamente subordinadas a la Constitución y cualquier pretensión de

blindaje frente a la misma constituye automáticamente una negación del principio de supremacía. La idea consecuente del blindaje implica o bien que la Constitución y Estatutos son –como poco– «normas equiordenadas y equipolentes», o bien que se mueven en planos diferenciados de competencia, como ocurre entre el ordenamiento internacional y el interno o entre el ordenamiento europeo y los ordenamientos de los Estados miembros.

b') En el caso de que el Estatuto invadiera ámbitos materiales reservados constitucionalmente al Estado no habría blindaje, sino simple inconstitucionalidad. La asunción de las competencias autonómicas ha de llevarse a cabo en los Estatutos de Autonomía, pero siempre «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2 d) CE], respetando absolutamente las competencias exclusivas del Estado que figuran en el art. 149.1 CE. Los Estatutos desbordarían su función constitucional si se entregaran a concretar limitativamente las competencias estatales exclusivas (art. 149.1 CE) o se pretendiera con ellos condicionar el sistema entero de distribución de competencias entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, aunque sólo sea porque el Estatuto no es más que norma institucional de una sola Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE). Y es función del Tribunal Constitucional, órgano constitucional únicamente sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC) controlar la constitucionalidad de los Estatutos [arts. 161.1 a) CE y 27.2 a) LOTC], pues si bien los Estatutos se integran en el llamado bloque de la constitucionalidad, su inclusión en el mismo está condicionada a su plena conformidad con la Constitución.

Sobre el denominado «blindaje por definición o fijación», el Abogado del Estado considera que si bien es cierto que los arts. 110, 111 y 112 del Estatuto, definen in abstracto tipos o clases de com-

petencias, no por ello es lícito afirmar que estos tres preceptos citados sean inconstitucionales (se remiten al recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006). No son, a su juicio, esencial, estructural ni funcionalmente distintos a, por ejemplo, el art. 25.2 del Estatuto catalán de 1979, precepto que contiene una caracterización abstracta de las competencias exclusivas y ejecutivas de la Generalidad, y al que nunca se le ha reprochado inconstitucionalidad (cfr. SSTC 249/1998, de 20 de diciembre, FJ 2; 103/1999, de 3 de junio, FJ 3; y 239/1999, de 13 de diciembre, FJ 4), por lo que los argumentos del recurso se dirigen contra un «enemigo imaginario».

Respecto del llamado «blindaje por descripción», entiende, frente a los argumentos esgrimidos por el Defensor del Pueblo, que el Estatuto se limita a cumplir con la función que constitucionalmente se le asigna: especificar «las competencias asumidas» por la Comunidad, pues de la lectura de los arts. 116 y ss. resulta que en los mismos se atribuye a la Generalitat una tipología competencial (exclusiva, compartida o ejecutiva) que se proyecta sobre una genérica materia, y los preceptos lo único que hacen es asignar a la Generalitat la misma competencia sobre submaterias relacionadas o integradas en el género. Es decir, se estaría limitando a atribuir competencias sobre materias (y las correspondientes submaterias). El mismo resultado se hubiera producido si se hubiera seguido la técnica tradicional de atribuir directamente la tipología competencial sobre cada una de las submaterias específicas, sin agruparlas en torno a la genérica. Modelo sobre el que no se hubiera podido argumentar que fuera descriptivo y no atributivo, y, sin embargo, supondría la misma atribución competencial a la Comunidad Autónoma.

Llegados a este punto, para el Abogado del Estado lo constitucionalmente relevante no es si el Estatuto describe o atribuye,

cuestión esta más bien nominal y puramente académica, sino si al atribuir o definir, se mantiene dentro de los límites que fija el art. 149.1 CE, en los términos en que cada competencia estatal ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional. Es decir, el juicio de constitucionalidad de los arts. 116 a 173 del Estatuto sólo puede hacerse verificando si se atribuyen a la Generalitat competencias sobre alguna materia (o submateria) que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, esté incluida en el art. 149.1 CE. Sin embargo, el recurso no levanta la carga que le corresponde de razonar que efectivamente existen ámbitos materiales definidos o atribuidos por el Estatuto que caerían dentro de los límites del art. 149.1 CE. No justifica que exista precepto alguno del Estatuto que invada el ámbito de competencias estatales, ni recurre, contradiciendo su propio argumento impugnatorio, determinados preceptos que asimismo utilizan la técnica descriptiva que aquélla denuncia. Así, por ejemplo, ocurre con los arts. 135, 141, 143 o 146 EAC.

Para concluir, el Abogado del Estado, en respuesta a los principales argumentos esgrimidos por la institución recurrente, entiende que:

a') El Estatuto se limita modestamente a atribuir a la Generalitat competencias sobre materias y submaterias. Su única finalidad es concretar el modelo de distribución de competencias, especificando las que asume la Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución, sin precisar el único sentido, entre los varios posibles, que debe atribuirse a las materias coincidentes de los arts. 148 y 149 CE. No hay, a su juicio, blindaje posible frente a la norma suprema y, por tanto, tampoco frente a las competencias que la misma reserva al Estado, tal y como han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional (que únicamente está sujeto a la Constitución y a su Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).



b') Rechaza que el Estatuto predetermine la decisión de las restantes Comunidades Autónomas, que quedarían inevitablemente vinculadas por la interpretación supuestamente auténtica de la Constitución. El Estatuto es una norma de eficacia territorial limitada (art. 115) y los preceptos impugnados se limitan a atribuir competencias a la Generalitat sobre materias y submaterias, pudiendo las restantes Comunidades, de acuerdo con el llamado principio dispositivo, asumir distintos niveles competenciales y decidir sobre la asunción de competencias en concretas submaterias.

c') En el Estatuto no hay ni puede haber blindaje frente al legítimo ejercicio de competencias constitucionales por el Estado, ni tampoco, por tanto, frente al ejercicio de la competencia para definir lo básico, siendo carga de la demanda justificar que existen preceptos concretos del Estatuto que invaden lo básico tal y como ha sido definido por el titular de la competencia y, en último término, por el Tribunal Constitucional. Al no levantar la demanda esa carga, entiende el Abogado del Estado que no le corresponde justificar competencia por competencia su respeto de lo básico. No obstante, se remite a lo razonado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

d') El Estatuto, como norma de cabecera del ordenamiento autonómico, vincula al legislador comunitario, pero únicamente al catalán, pues es una simple norma atributiva de competencias que no tiene virtualidad interpretativa de precepto constitucional alguno.

e') Y, por último, los Estatutos están sujetos al control de constitucionalidad del Tribunal [arts. 161.1 a) CE y 27.2 a) LOTC] y sólo se integran en el bloque de constitucionalidad si resultan conformes a la Constitución y a la doctrina de ese Tribunal. El Estatuto no vincula al Tribunal que sólo actúa sometido a la Constitución y a su propia Ley Orgánica (art. 1.1

LOTC). A juicio del Abogado del Estado, la prueba más palmaria de que no existe esa vinculación son los recursos de inconstitucionalidad que se siguen contra el propio Estatuto y que el Tribunal ha de resolver con sometimiento exclusivo a la Constitución. No se está invadiendo la competencia del Tribunal Constitucional para resolver, como máximo intérprete de la Constitución, las controversias que surjan, como así defiende el Defensor del Pueblo.

Para terminar, el Abogado del Estado se remite a lo argumentado sobre la constitucionalidad de los títulos competenciales impugnados en la alegación octava de su escrito de contestación del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006, aun cuando –precisa– la demanda se limita a hacer una imputación genérica de inconstitucionalidad, en la que no se entra a considerar si la atribución estatutaria de que se trate se concreta en una competencia exclusiva, compartida o ejecutiva y sin tan siquiera atender al tenor literal del precepto que se recurre, ignorando la circunstancia de que en muchos de los artículos impugnados, o bien se contiene una remisión expresa a lo dispuesto en la correspondiente normativa estatal, o bien se declara explícitamente el respeto debido en su ejercicio a las competencias estatales.

### c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

La representación del Parlamento catalán comienza efectuando unas consideraciones generales sobre el sistema de distribución competencial, para después realizar alegaciones específicas en defensa de los arts. 110, 111 y 112 EAC. No obstante, antes de emprender dicha tarea, expresa su sorpresa por el hecho de que para la institución recurrente los enunciados del art. 148.1 CE establezcan todavía un límite a la asunción de competencias por parte del Estatuto de Auto-

nomía de Cataluña, pues, a su juicio, constituye un punto unánimemente compartido la consideración del art. 148.1 CE como una habilitación competencial de valor transitorio para las Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 CE; máxime en Cataluña que accedió a la autonomía por la vía del art. 151 CE.

1. Consideraciones generales sobre el sistema de distribución competencial.

La representación del Parlamento comienza recordando que ni el título VIII de la Constitución, en general, ni el art. 147.2 d) CE, en particular, dejan completamente cerrado el régimen jurídico de la distribución competencial, no fijan un criterio metodológico al respecto y no se pronuncian sobre el grado de la densidad normativa en la definición de los ámbitos materiales o en la enunciación de las potestades correspondientes a cada uno de ellos. Por este motivo ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer la técnica normativa utilizada por la Ley Orgánica 6/2006. Antes al contrario, el esfuerzo por incorporar unos enunciados detallados y precisos supone, a su juicio, una indiscutible observancia del principio de seguridad jurídica establecido por el art. 9.3 CE. Dicha afirmación es defendida a través de una serie de consideraciones sobre cuestiones como:

a') El alcance del art. 149.1 CE.

Para los Letrados del Parlamento de Cataluña, si bien es cierto que a través del Estatuto de Autonomía la Generalitat no puede asumir como propias competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, no lo es menos que el citado precepto es un precepto abierto a la disponibilidad del legislador estatuyente dado que, al disponer de un cierto margen de apreciación sobre el alcance de aquellos enunciados con zonas de penumbra, puede llegar a atribuir a la Comunidad Autónoma todas las competencias que no han quedado expresamente atribuidas al Estado. Así se desprende, a su juicio, del

principio dispositivo, en concreto, de los arts. 147.2 d), 148.2 y 149.3 CE. El último precepto permite que las Comunidades Autónomas asuman, a través del correspondiente Estatuto, las materias y las funciones no reservadas expresamente al Estado por el art. 149.1 CE. Manifiestan, no obstante, que aunque podría objetarse a primera vista que el art. 149.3 CE se refiere literalmente a «materias» y que, por lo tanto, la disponibilidad del legislador estatuyente no alcanza a los ámbitos funcionales de las competencias, una interpretación de este signo sería absurda si se observa que idéntica expresión «materias» se utiliza en el encabezamiento del art. 149.1 CE para referirse a las competencias exclusivas del Estado y la lectura completa de dicho precepto ilustra claramente que, bajo el término un tanto impreciso de «materias», el texto constitucional alude tanto a los ámbitos materiales como a los ámbitos funcionales de las competencias reservadas al Estado.

b') El valor de la jurisprudencia constitucional.

Consideran los Letrados del Parlamento catalán, al igual que la institución recurrente, que el Tribunal Constitucional ha establecido una doctrina sobre el contenido indisponible de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE que resulta vinculante para el legislador estatuyente, pero a su vez entienden que el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en este ámbito debe circunscribirse, exclusivamente, a la interpretación estricta y directa de los enunciados del art. 149.1 CE. Razonan que un número considerable de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre cuestiones competenciales no puede utilizarse mecánicamente como parámetro de constitucionalidad para juzgar el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al estar fundamentados no solamente en la Constitución sino también en otros parámetros complementarios del bloque de la cons-

titudinalidad. En este sentido, subrayan la legitimidad del legislador estatuyente para impulsar y aprobar una reforma estatutaria que dote de nuevos contenidos a la autonomía de la Comunidad, redimensionando el bloque de la constitucionalidad, y señalan que el enjuiciamiento de tales novedades estatutarias no puede basarse en criterios jurisprudenciales dictados en circunstancias, procedimientos y normas cuyas características difieren sustancialmente del supuesto presente. En este sentido, estiman que cuando le corresponde al Tribunal Constitucional juzgar la constitucionalidad de un determinado Estatuto de Autonomía el canon de constitucionalidad es distinto, ya que el Alto Tribunal no puede contar con el parámetro complementario integrado por el bloque de la constitucionalidad, sino que debe atenerse exclusivamente a la Constitución (con cita de la STC 99/1986, FJ 4), debiendo acoger una interpretación abierta de la misma de tal manera que le conduzca a declarar la constitucionalidad de las opciones de desarrollo estatutario que la propia Constitución expresamente no impida. Y dado que una Constitución democrática es esencialmente un marco jurídico abierto que debe permitir el desarrollo de distintas opciones políticas y normativas, manifiestan que el Tribunal Constitucional deberá desempeñar su cometido, por un lado, con moderación o contención al objeto de que su doctrina no limite innecesariamente aquello que constitucionalmente está a la libre disposición del legislador ordinario, y, evidentemente, y con mayor fundamento y relevancia en materia de desarrollo autonómico, al legislador estatuyente, pues si bien es el supremo intérprete de la Constitución, no es el único; y, por otro, de acuerdo con el contexto y la realidad del momento, siempre que los desarrollos normativos correspondientes no rebasen el marco de las reglas expresas establecidas por el propio texto constitucional.

c') La definición de los conceptos constitucionales de distribución competencial.

La representación del Parlamento de Cataluña coincide con el Defensor del Pueblo en que un Estatuto de Autonomía no puede definir con carácter general y abstracto los conceptos constitucionales con arreglo a los cuales se realiza el reparto competencial, pero, al propio tiempo, afirma con toda rotundidad que los arts. 110, 111 y 112 del Estatuto no realizan una definición del tipo señalado por la institución recurrente, sino que se limitan a establecer una descripción de las potestades y funciones para cada tipo de competencias, con carácter común a los restantes preceptos competenciales del propio Estatuto, evitando con ello su reiteración detallada junto a cada definición de los ámbitos materiales en los que se asumen competencias.

Consideran que la definición de las categorías funcionales de competencias llevada a cabo por los preceptos estatutarios mencionados no tiene carácter «general», ya que únicamente es aplicable a las competencias concretas que en cada materia asume la Generalitat a través del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni tampoco carácter «abstracto», pues en realidad en los artículos objeto de impugnación se introduce una técnica normativa consistente en la identificación de las distintas funciones que corresponde ejercer a la Generalitat en las competencias asumidas. Para los Letrados del Parlamento todo ello no supone otra cosa que el cumplimiento del art. 147.2 d) CE y la continuidad en la utilización de una técnica legislativa presente en varios Estatutos de Autonomía (entre otros, art. 27 del Estatuto de Galicia, arts. 40 y 41 del Estatuto de Canarias, art. 20 del Estatuto del País Vasco y el art. 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979).

Advierten que está fuera de lugar la invocación a la STC 76/1983 que hace en

este punto la institución recurrente, pues en dicha resolución, dictada a propósito de la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA), el Tribunal Constitucional determinó estrictamente que el Estado no podía fijar unilateralmente, con carácter general y abstracto, para todas las Comunidades Autónomas el contenido de las distintas categorías funcionales de competencias, afirmación que no afecta o condiciona al Estatuto de Autonomía de Cataluña en la medida en que, por un lado, es obra del legislador estatuyente, que incluye al legislador estatal y al legislador autonómico, y, por otro lado, expresa solamente la opción concreta del citado legislador estatuyente para configurar un determinado marco competencial únicamente para la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d') La participación de una Comunidad Autónoma en actuaciones del Estado.

A juicio de la representación del Parlamento catalán las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativas a la participación de la Generalitat en actuaciones del Estado son técnicas de colaboración interinstitucional que persiguen asegurar la necesaria mutua información entre los entes dotados de poder político en un Estado compuesto y garantizar de este modo el funcionamiento armónico de dicho Estado, perfectamente incardinables en el Estatuto de Autonomía de Cataluña como parte de su contenido propio en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, máxime cuando, como en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las disposiciones estatutarias al respecto suelen remitir a la legislación estatal la forma concreta de la instrumentación de la participación o simplemente prevén un mecanismo de consulta. Hacen notar que si en el procedimiento administrativo común se ha reconocido a los interesados el derecho de audiencia, no parece que pueda predicarse la inconstitucionalidad de la previ-

sión en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de la posibilidad de que la Generalitat sea oída en algunas cuestiones que afecten sus intereses propios o incidan en sus competencias. Son conscientes de que en algún supuesto la participación aparece algo más reforzada, como cuando se indica que la intervención de la Generalitat tendrá carácter «determinante», pero consideran que ello tampoco supone ningún menoscabo para que el Estado pueda finalmente adoptar la decisión pertinente ya que la disposición adicional segunda del propio Estatuto limita los efectos del carácter «determinante» de la intervención de la Generalitat en los términos siguientes: si el Estado se separa del criterio expresado por la Generalitat deberá simplemente motivar dicha determinación ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

Para los Letrados del Parlamento la defensa de la constitucionalidad de dichos instrumentos de participación se basa en el principio autonómico presente en la Constitución (entre otros, arts. 2 y 137 CE) que ha llevado a la estructuración del Estado español como un Estado compuesto, lo que supone reconocer que las Comunidades Autónomas son también Estado, y en los Estatutos de Autonomía como instrumentos de delimitación competencial. Todo ello obliga al Estado, cuando ejerce sus competencias propias, a tener en cuenta la naturaleza compuesta de la estructura estatal en su conjunto y particularmente la presencia de unos intereses específicos de cada Comunidad Autónoma. De ahí se deriva, a su juicio, el deber de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas que es intrínseco a todas los modelos de Estado compuesto y que ha sido destacado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ente otras, STC 40/1998, FJ 30).

2. Consideraciones sobre los arts. 110, 111 y 112 EAC.

En contra de la opinión de la institución recurrente que entiende que los arts. 110, 111 y 112 EAC son inconstitucionales porque son normas puramente interpretativas de la Constitución, la representación del Parlamento catalán considera que la tipología de las competencias de la Generalitat, que establece la distinción entre exclusivas, compartidas y ejecutivas, es conforme a la Constitución Española por los siguientes razonamientos:

a') Los citados artículos no vulneran las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 EAC ya que, de conformidad con el art. 149.3 del texto constitucional, incorporan al contenido competencial de la Generalitat únicamente potestades y funciones no expresamente reservadas al Estado por el citado art. 149.1 CE, para su ejercicio en los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat definidos en el mismo Estatuto.

b') Tampoco la delimitación funcional por ellos implantada es contraria a la doctrina establecida en la STC 76/1983, ya que no implica una definición abstracta y general de las competencias que se imponga de manera unilateral al Estado, pues el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica estatal elaborada y aprobada de común acuerdo por las instituciones parlamentarias del Estado y de Cataluña y ratificada en referéndum por los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma, lo cual justifica que dicha norma pueda llevar a cabo la mencionada nueva operación de distribución funcional de las competencias, modificando parcialmente la efectuada en el anterior Estatuto y en desarrollos legislativos estatales y autonómicos.

c') El hecho de que el Estatuto de Autonomía de Cataluña haya optado por definir con detalle y precisión los ámbitos materiales sobre los que asume competencias, así como también las potestades y funciones cuya titularidad competen-

cial asume en cada caso concreto, dando origen de manera indirecta pero inevitable y desde la vertiente negativa, a una delimitación de las competencias que quedan en manos del Estado, es perfectamente viable y deriva del hecho de que la Constitución no ha definido de forma precisa ni completa algunos de los conceptos presentes en el art. 149.1 CE. En la medida en que el Estatuto está habilitado para precisar el contenido no reservado expresamente al Estado por los enunciados constitucionales, dicho Estatuto delimita en positivo las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma incorporando funciones no expresamente reservadas al Estado por la Constitución. Con ello se da, además, cabal cumplimiento al mandato del art. 147.2 d) CE en los términos de la habilitación contenida en el art. 149.3 CE y dentro del marco permitido por las previsiones del art. 149.1 CE.

d') La definición de las competencias compartidas contenida en el art. 111 EAC no impide al legislador estatal la posibilidad de establecer las bases concretas en cada uno de los ámbitos materiales en los que la Constitución le ha reservado esta competencia, ni tampoco le impide hacerlo mediante opciones legislativas de carácter meramente principal o bien de mayor densidad normativa en función de las circunstancias de cada momento y de cada sector concreto susceptible de ser regulado mediante la legislación estatal básica. El único límite, ya reconocido desde hace mucho tiempo por la jurisprudencia constitucional en la STC 32/1981, es la prohibición de vaciar de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo mediante la que la Generalitat de Cataluña ha de poder «establecer políticas propias», como ahora expresamente recoge el precepto estatutario.

En concreto, en relación con las novedades del art. 111 EAC –es decir, por una parte, que, en relación a Cataluña, tienen la condición de bases únicamente aque-

los principios o mínimo común normativo establecidos en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto, y, por otra, que se atribuye a la Generalitat la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva correspondientes a los ámbitos materiales de las competencias compartidas–, la representación procesal del Parlamento catalán considera que se encuentran dentro del margen de disponibilidad de que goza el legislador estatuyente en cumplimiento de la función constitucional encomendada por el art. 147.2 d) CE, pues las previsiones del art. 149.1 CE no exigen que la normativa básica deba establecerse mediante normas con rango de ley, pero tampoco impiden que ésta sea la consecuencia indirecta de la determinación del alcance funcional de las competencias autonómicas. En este sentido, recuerda que el Tribunal Constitucional, al interpretar el art. 149.1 CE en relación a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo previstas en los correspondientes Estatutos de Autonomía, ha venido deduciendo también la regla general de que las bases deben fijarse mediante normas con rango de ley, si bien ha admitido que excepcionalmente podían establecerse en normas reglamentarias o, incluso, en algún supuesto a través de actos singulares. Pero también debe tenerse en cuenta que dicha doctrina del Tribunal Constitucional ha sido establecida a partir no únicamente de los enunciados del art. 149.1 CE sino, precisamente, a partir de la delimitación de las competencias compartidas como consecuencia del contraste entre las previsiones constitucionales con los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía y, además, en cuanto a las potestades no expresamente asumidas por los Estatutos y que consiguientemente correspondían al Estado en virtud del art. 149.3 CE. Lo dicho permite concluir a los Letrados del Parlamento, que el legislador estatuyente, al esta-

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

Finalmente, en relación con las bases, se advierte que el art. 149.1 CE no indica que las disposiciones estatales de carácter básico deban configurar un común denominador normativo de aplicación en todo el Estado. Como la propia institución recurrente reconoce ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha establecido esta definición, pero es preciso recordar que el mismo Tribunal Constitucional ha admitido también, por una parte, la posibilidad de que el Estado dicte normas básicas diferenciadas según las Comunidades Autónomas y, por otra, la posibilidad de que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades Autónomas, cuando tales excepciones resulten de la Constitución o del Estatuto de Autonomía [entre otras, SSTC 214/1989, FJ 26; 140/1990, FJ 5 a); 147/1991, FJ 4.D; 109/1998, FJ 3; 30/2000, FJ 9; y 222/2006, FJ 3].

e') Para la representación del Parlamento catalán la opción del legislador estatuyente de incluir en el art. 112 EAC la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional de las competencias ejecutivas, encuentra pleno acomodo constitucional ya que se trata de una potestad que en los términos del art. 149.3 CE no ha sido «atribuida expresamente» al Estado por parte de la Constitución. En efecto, en ninguno de los supuestos en los que el art. 149.1 CE reserva al Estado las competencias de «legislación» se dice de forma expresa que en dicha reserva se incluya la potestad de aprobar los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reconocido (STC 18/1982, FFJJ 2 y 3) que, aun cuando el término «legislación» admite más de una interpretación, cabía entenderlo en el sentido que incluye también la potestad reglamentaria estatal, pero advierten, una vez más, que también en este caso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no puede servir de parámetro para el enjuiciamiento del Estatuto, puesto que la misma se dictó a propósito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante del contraste del art. 149.1 CE con las previsiones de las competencias ejecutivas asumidas en los Estatutos de Autonomía entonces vigentes, y en dichos Estatutos no se determinaba de modo expreso la atribución de la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional correspondiente a las competencias ejecutivas y consiguientemente dicha potestad reglamentaria correspondía al Estado en virtud del art. 149.3 CE.

Concluye la representación del Parlamento con la aclaración de que el inciso «en todo caso», presente en diversos preceptos impugnados, sirve para identificar de manera no exhaustiva algunas submaterias dentro de los enunciados generales de las materias sobre las que la Generalitat asume competencias, lo que, a su criterio, ofrece mayor precisión normativa y seguridad jurídica dentro del marco constitucional determinado por los arts. 147.2 d), 149.1 y 149.3 CE. Añade que el recurrente no efectúa alegaciones específicas para cada uno de ellos.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Comienza la representación procesal del Gobierno de la Generalitat recordando su posición, ya expuesta, acerca de la falta de legitimación del Defensor del Pueblo para impugnar los preceptos relativos a las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña.

La representación del Gobierno de la Generalitat inicia sus alegaciones afirmando que lo que constituye una verdadera «novedad radical», sin parangón, son algunas de las consideraciones expuestas por el Defensor del Pueblo sobre la técnica del blindaje. Pretender, a su juicio, que los enunciados del art. 148.1 CE constituyen un límite a la asunción de competencias por parte del Estatuto de Autonomía de Cataluña, resulta especialmente original cuando es un lugar común fuera de toda discusión que el art. 148.1 CE enunció unas habilitaciones competenciales que tuvieron valor limitativo sólo durante un periodo transitorio de cinco años y únicamente para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. Dar un valor limitativo al art. 148.1 CE supone, no sólo ignorar lo dispuesto en su apartado 2, sino, además, en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ignorar lo previsto en el art. 151.1 CE, en relación también con lo dispuesto en el primer inciso del art. 149.3 CE, así como ignorar algunos de los más elementales cánones de la interpretación constitucional del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fijados desde las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional.

Sobre las imputaciones de inconstitucionalidad expuestas por el Defensor del Pueblo se hacen las siguientes consideraciones:

a') El Estatuto no impone una interpretación general y abstracta de la Constitución.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat estima que ni la descripción de los ámbitos materiales ni la de las categorías funcionales de competencias que se contienen en el Estatuto tienen ese carácter de interpretación general y abstracta que denuncia la institución recurrente, sino que son los enun-

ciados concretos de las competencias que asume la Generalitat de Cataluña y su inclusión en el Estatuto responde al más estricto cumplimiento del mandato expresado por el art. 147.2 d) CE, precepto que no fija criterio metodológico alguno ni impide un mayor o menor grado de densidad normativa en la definición de los ámbitos materiales respecto de los que se asumen las competencias, ni en el enunciado de las potestades cuya titularidad se asume respecto de cada materia. Considera que es perfectamente lógico y normal que el Estatuto defina cada materia o submateria concretas en las que asume competencias y que defina igualmente el nivel funcional de competencias que asume en cada ámbito material, lo cual dota a los preceptos de la norma estatutaria de más precisión y sirven así mejor a la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, sin imponer por ello y con carácter general una determinada interpretación de los enunciados reservados al Estado por el art. 149.1 CE.

Considera que la interpretación sistemática de la misma expresión empleada en los apartados 1 y 3 del art. 149 CE fuerza a entender que éste último habilita a las Comunidades Autónomas a asumir tanto las materias como las funciones no reservadas expresamente al Estado, lo cual implica una delimitación en negativo de las competencias estatales para poder establecer en positivo las autonómicas que se asumen, pudiendo el legislador estatuyente al disponer de un cierto margen de apreciación respecto del alcance de las zonas de penumbra que contornan los enunciados del art. 149.1 CE, llegar a atribuir a la Comunidad Autónoma todas aquellas competencias que no han quedado «atribuidas expresamente» al Estado. Y precisa que si bien el primer inciso del art. 149.3 CE se refiere a «las materias» no atribuidas expresamente al Estado, ese enunciado no puede entenderse referido únicamente a los ámbitos materiales de las competencias, con

exclusión de los ámbitos funcionales. Ese entendimiento resultaría, a su juicio, a todas luces disparatado por cuanto la misma expresión se emplea en el primer inciso del art. 149.1 CE, cuando se reserva la competencia exclusiva al Estado sobre las «materias» que se relacionan en dicho precepto. Es evidente que con esa denominación genérica o quizás poco precisa de «materias» la Constitución se refiere tanto a los ámbitos materiales como a los funcionales de las competencias que se han reservado al Estado.

Explica que esa necesidad de incidir indirectamente en la determinación de las competencias estatales ha sido admitida por el Tribunal Constitucional al resolver controversias competenciales en las que se debatía si las materias sobre las que las Comunidades Autónomas habían asumido competencias debían ser consideradas submaterias de los enunciados competenciales reservados al Estado por el art. 149.1 CE, aceptando en múltiples ocasiones la configuración hecha por los Estatutos como materias independientes de sectores que se pueden considerar incluidos en otros de carácter más general, en los que el Estado tiene la competencia básica y aun la exclusiva. Se cita a título de ejemplo tres casos: los espacios naturales protegidos, la defensa del consumidor y las cooperativas. En ninguno de dichos supuestos, argumenta el Gobierno de la Generalitat, el Tribunal Constitucional ha declarado que contemplar en los Estatutos submaterias de las reguladas en el 149.1 CE excede del ámbito de disponibilidad del Estatuto de Autonomía o que incurre en inconstitucionalidad por afectar a la libertad del legislador básico, sino que ha hecho un esfuerzo interpretativo del bloque constitucional integrado por la Constitución y los Estatutos. Ejemplos que, sin perjuicio de la preeminencia de la Constitución, demuestran, a su juicio, que la jurisprudencia constitucional ha tenido hasta hoy en cuenta las normas estatutarias para interpretar la



Constitución en lo referente a las competencias estatales (SSTC 69/82, 82/1982, 102/1995, 195/1998 y 38/2002). Destaca la STC 102/1995 (FJ 3), y enumera algunas sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha admitido tanto la posibilidad de que el Estado disponga reglas básicas diferenciadas para distintos territorios o Comunidades Autónomas, como que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades o partes del territorio del Estado cuando esas excepciones resulten de la Constitución o del Estatuto de Autonomía [por todas, se citan las SSTC 214/1989, FJ 26; 140/1990, FJ 5 a); 147/1991, FJ 4 D; 109/1998, FJ 3; 30/2000, FJ 9; y 222/2006, FJ 3].

Tampoco, a juicio de la representación del Gobierno de la Generalitat, la definición de las categorías funcionales de competencias que efectúan los arts. 110, 111 y 112 EAC, puede considerarse una interpretación general y abstracta de la Constitución, y recuerda que haber optado por no reiterar en cada artículo relativo a las competencias, una vez descrita la materia o submaterias respecto de la que se asumen competencias, la descripción de las potestades y funciones cuya titularidad se asume en ese ámbito material, se ha hecho a los simples efectos de evitar reiteraciones innecesarias, por definir con carácter común a todos ellos, el significado de las distintas categorías funcionales. No es una técnica nueva, puesto que equivale a la empleada en el art. 25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y, entre otros, también por el art. 37 del Estatuto gallego o los arts. 40 y 41 del Estatuto canario, el art. 20.4 del Estatuto vasco, el art. 33 del Estatuto cántabro y el art. 34 del Estatuto madrileño. Precisa que en referencia a lo dicho no puede invocarse la STC 76/1983 cuando en relación a la LOAPA determinó que el Estado no podía fijar unilateralmente, con carácter general y abstracto y para todas las Comunidades Autónomas el contenido de las distintas categorías funcio-

nales de competencias, pues el Estatuto no se ha impuesto unilateralmente a nadie; ha sido fruto de la concurrencia de las voluntades del Estado y del Parlamento de Cataluña, ratificada por la voluntad expresada por los ciudadanos de Cataluña en referéndum.

b') El Estatuto no predetermina ni vincula la decisión de las restantes Comunidades Autónomas ni la elaboración de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Carece de todo fundamento, a juicio de la representación del Gobierno de la Generalitat, pretender que desde el Estatuto de Autonomía de Cataluña se ha impuesto unilateralmente a las demás Comunidades Autónomas una determinada interpretación de la Constitución. El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido aprobado por el legislador estatal y por el legislador y el pueblo de esta Comunidad Autónoma, y expresa únicamente una opción concreta del estatutario respecto de la delimitación de competencias entre el Estado y esta Comunidad Autónoma –que no tiene por qué depender de lo dispuesto en otros Estatutos aprobados con anterioridad, aunque se busque la coherencia–, que no cierra el paso a otras posibles definiciones de esas o distintas categorías competenciales en otros Estatutos de Autonomía, y mucho menos pretende arrogarse un valor de interpretación abstracta o general de la Constitución. De hecho, el principio dispositivo que rige el proceso de constitución singular de cada Comunidad Autónoma o los procedimientos de elaboración y reforma de cada Estatuto de Autonomía con la consiguiente determinación de su concreto acervo competencial ponen de manifiesto que no existe esa dependencia entre unos Estatutos y otros y que su aprobación consecutiva puede dar como resultado unas notables diferencias entre Comunidades Autónomas. Así lo admitió ya el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983 [FJ 2 a)], las Comunidades Autó-

nomas pueden ser desiguales en lo que respecta «a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto».

c') El Estatuto no predetermina negativamente o por exclusión el ámbito de la legislación básica del Estado, ni predetermina ni impone una determinada interpretación de la Constitución, por lo que se refiere a las competencias en las que ha quedado reservada al Estado la potestad de fijar unas bases o una legislación básica.

Advierte la representación del Gobierno de la Generalitat en este sentido que la nueva definición de las competencias compartidas en el art. 111 EAC no sustrae al legislador estatal la posibilidad de fijar las bases concretas en todos y cada uno de los ámbitos materiales en los que la Constitución le ha reservado esa competencia, ni tampoco le impide hacerlo mediante opciones legislativas diversas que simplemente enuncien principios directivos o bien que desciendan hasta una mayor densidad normativa en función de las circunstancias de cada momento y de cada sector concreto susceptible de ser regulado mediante la legislación estatal básica, siempre que no lleguen a vaciar de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo mediante la que la Generalitat de Cataluña ha de poder configurar sus políticas propias.

La novedad del citado artículo del Estatuto es, esencialmente, que respecto de Cataluña, tendrán la condición de legislación básica únicamente aquellos principios o común denominador normativo que cumplan la condición de haber sido fijados en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. Una determinación de ese ámbito funcional de competencia que, a juicio de la representación del Gobierno de la Generalitat, entra perfectamente dentro

del ámbito de disponibilidad del estatuyente en cumplimiento de la función que le encomienda el art. 147.2 d) CE, pues si bien los enunciados del art. 149.1 CE no imponen a la legislación básica el requisito formal de establecerse mediante normas con rango de ley, tampoco impiden que ésa sea la consecuencia indirecta de la determinación del alcance funcional de las competencias autonómicas. Ha sido el propio Tribunal Constitucional, al interpretar el art. 149.1 CE en relación a las competencias autonómicas de desarrollo asumidas en los correspondientes Estatutos de Autonomía, el que ha venido deduciendo también la regla general de que las bases se han de establecer mediante normas con rango de ley, si bien ha admitido que excepcionalmente podían establecerse en normas reglamentarias o, incluso, en algún caso mediante actos singulares. Pero aquella doctrina se ha fijado a partir no únicamente de los enunciados del art. 149.1 CE, sino, precisamente, de la delimitación de las competencias compartidas resultante del contraste entre esos enunciados de la Constitución con los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía y, en cuanto a las potestades no expresamente asumidas por éstos, de las que han revertido al Estado por efecto de lo dispuesto en el art. 149.3 CE.

Por tanto, el legislador estatuyente, al enunciar las potestades inherentes al ámbito funcional de las competencias compartidas asumidas por la Generalitat de Cataluña, podía perfectamente asumir la integridad de las potestades reglamentarias y las funciones ejecutivas correspondientes a esas materias, puesto que se trata de potestades y funciones que, conforme a lo prescrito en el art. 149.3 CE, no han sido «atribuidas expresamente» al Estado por la Constitución. Y si los anteriores Estatutos de Autonomía no habían asumido íntegramente esos niveles funcionales en sus competencias compartidas, ello no puede ser óbice para reco-

nocer el perfecto encaje en la Constitución de la nueva opción plasmada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al margen del mayor o menor acierto en la redacción del precepto.

En relación a las excepciones previstas en la Constitución y el Estatuto a las que alude el art. 111 EAC, considera igualmente que la Constitución no ha determinado que en aquellas materias en las que el art. 149.1 reserva al Estado la competencia para dictar bases, esas disposiciones estatales deban conformar un común denominador normativo de aplicación en el conjunto del Estado. Y recuerda que si bien ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha fijado esa definición, también el alto Tribunal ha admitido tanto la posibilidad de que el Estado disponga reglas básicas diferenciadas para distintos territorios o Comunidades Autónomas, como que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades o partes del territorio del Estado cuando esas excepciones resulten de la Constitución o del Estatuto de Autonomía [se citan, a título de ejemplo, las SSTC 214/1989 FJ 26; 140/1990, FJ 5 a); 147/1991; 109/1998, FJ 3; 30/2000, FJ 9; y 222/2006 FJ 3]. Así pues, si del enunciado en el art. 111 EAC de la determinación del ámbito funcional de las competencias compartidas asumidas por la Generalitat, resulta que las normas básicas que el Estado apruebe mediante normas reglamentarias no puede constituir el «común denominador normativo» de todo el Estado, ello es el resultado de la legítima voluntad del estatuyente y, conforme ha sido admitido también en aquellas resoluciones del Tribunal Constitucional, ese es el resultado de las excepciones previstas en el propio Estatuto de Autonomía y, consiguientemente, conforme con la Constitución, pero en absoluto condiciona los requisitos formales o el alcance que las normas básicas del Estado puedan tener en relación a las competencias asumidas por las demás

Comunidades Autónomas, puesto que se trata de una regulación que únicamente determina las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña.

d') El EAC no petrifica el ordenamiento jurídico ni altera de forma ilegítima la capacidad de decisión del legislador autonómico.

Se dice en el recurso que mediante el «blindaje por descripción» el legislador orgánico estatal ha petrificado el ordenamiento jurídico y ha alterado la capacidad del legislador autonómico cuyas decisiones quedan predeterminadas por el legislador estatal. Pues bien, para la representación del Gobierno de la Generalitat cuesta entender que mediante consideraciones de ese tenor se pretenda fundar la impugnación por inconstitucionalidad de un Estatuto de Autonomía, puesto que el propio enunciado de ese supuesto argumento refleja la naturaleza característica de las normas estatutarias según la definición que de ellas ha hecho la Constitución. Por una parte, es notorio que la Constitución (arts. 147.3 y 152.2 CE) ha querido sustraer los contenidos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y otros que se aprobaron por el procedimiento previsto en el art. 151 CE, a la disponibilidad unilateral del legislador estatal y del legislador autonómico, y ha exigido la concurrencia de ambas voluntades, más la ratificación por referéndum de los ciudadanos de Cataluña, para su aprobación y modificación. Por otra parte, también lo es que si bien la Constitución impone unos contenidos determinados a los Estatutos de Autonomía, habilita otros posibles, ya sea mediante cláusulas particulares o con carácter más genérico mediante la definición de su función como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, sin que la Constitución imponga un límite a la densidad normativa de las regulaciones contenidas en los Estatutos de Autonomía, ni enuncie una reserva al legislador estatal o autonómico para desarrollar sus previ-

siones a partir de un determinado grado de concreción normativa. Por lo que constatan que el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha cumplido el mandato constitucional de regular los contenidos impuestos por el art. 147 y concordantes de la Constitución, sin que pueda imputarse a sus preceptos la invasión ni el condicionamiento ilegítimo de las potestades legislativas que corresponden al legislador autonómico.

e') El Estatuto no invade la competencia del Tribunal Constitucional para resolver, como supremo intérprete de la Constitución, las controversias que surjan en torno a los arts. 148.1 y 149.1 CE.

Al Tribunal Constitucional no le corresponde la función de aprobar las leyes o los Estatutos de Autonomía, sino la de actuar como órgano jurisdiccional en los procedimientos previstos en la Constitución y su Ley Orgánica, ofreciendo en esa labor la suprema interpretación de la Norma Fundamental y, con carácter más específico, resolver los procedimientos de control de constitucionalidad que puedan promoverse, determinando la conformidad o no de las leyes o de los Estatutos de Autonomía con la Constitución Española.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña no sustrae al Tribunal Constitucional su función de intérprete de la Constitución ni la de juzgar la constitucionalidad de la delimitación de competencias en él establecida, ni la de juzgar la constitucionalidad de cuantas normas y actos puedan aprobarse en ejercicio de las competencias que la Generalitat de Cataluña asume en mérito a las previsiones estatutarias, sino que únicamente expresa una determinada opción normativa del legislador estatuyente, conforme a las previsiones de la Constitución. No por el hecho de que se trate de una norma más densa en su regulación en la parte relativa a las competencias asumidas, puesto que incluye la determinación de los contenidos

concretos de las materias competenciales, puede entenderse que se ha invadido un espacio reservado por la Constitución al Tribunal Constitucional, puesto que se trata de una norma jurídica que en absoluto le ha sustraído su potestad de enjuiciamiento en relación a los preceptos de la Constitución, ni la de interpretarla y aplicarla dentro de los procesos de resolución de conflictos competenciales.

f') Los artículos del Estatuto impugnados por motivos competenciales son perfectamente conformes con la Constitución.

Manifiesta la representación del Gobierno de la Generalitat que, dado que el escrito del recurso únicamente hace una exposición de las consideraciones generales en las que funda el sexto motivo de inconstitucionalidad, pues salvo relacionar los artículos del Estatuto que se impugnan por ese motivo y afirmar su inconstitucionalidad, no se argumenta singularmente en cada caso más que mediante la pura remisión a las consideraciones generales expuestas, sólo presentan las alegaciones relativas a los preceptos concretos objeto del recurso mediante el reenvío a las consideraciones generales ya expuestas en los apartados anteriores, y agrupan los preceptos impugnados en función de tres grupos.

El primer grupo comprende los arts. 110, 111 y 112 EAC, respecto de los que el recurso simplemente afirma su inconstitucionalidad por referencia a los motivos ya expuestos. Esa falta de argumentación singularizada constituye, a su juicio, un incumplimiento manifiesto del deber de la institución recurrente de exponer las razones en las que funda la pretendida declaración de inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados. En consecuencia, la representación de la Generalitat entiende que procede la desestimación de plano del recurso en este punto. No obstante, ma-

nifiestan que los argumentos expuestos a lo largo de su escrito de alegaciones demuestran la perfecta constitucionalidad de dichos preceptos.

El segundo grupo comprende la impugnación de los incisos «esta competencia incluye en todo caso» o en términos semejantes, contenidos en los artículos que se impugnan por el Defensor del Pueblo.

La representación del Gobierno de la Generalitat entiende que la expresión «en todo caso» identifica, con carácter no exhaustivo, algunas submaterias, dentro de los enunciados más generales de las materias respecto de las que la Generalitat de Cataluña asume competencias, ofreciendo de ese modo una mayor precisión normativa y seguridad jurídica, en cumplimiento del mandato expresado en el art. 147.2 d) CE y de la habilitación contenida en el primer inciso del art. 149.3 CE, y todo ello con pleno respeto a las reservas competenciales al Estado enunciadas en su art. 149.1 CE.

El último grupo de preceptos se encuentra formado por los arts. 127.3 y 140.5 y 6, respecto de los que el escrito del recurso añade unas consideraciones particulares.

En el caso del art. 127.3, se afirma que impide el ejercicio del «servicio a la cultura» como atribución esencial del Estado del art. 149.2 CE. A su vez, en el caso del art. 140.5 y 6, relativos a las infraestructuras del transporte y las comunicaciones se dice que mediante los incisos en los que se alude a la participación de la Generalitat en la gestión del Estado en Cataluña, se predeterminan decisiones estatales. Afirmaciones que según la representación del Gobierno de la Generalitat, no se fundamentan en razonamiento alguno por lo que procede también en este caso su desestimación al no haberse argumentado la pretendida declaración de inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados.

idad de cada uno de los preceptos impugnados.

A su juicio, procede igualmente la desestimación del recurso por lo que se refiere al art. 127.3 EAC, por cuanto, al disponer el acuerdo previo en las actuaciones que el Estado lleve a cabo en Cataluña, este precepto expresa la necesaria colaboración derivada del principio de lealtad institucional que en materia de cultura se encuentra reconocido de forma explícita en el propio art. 149.2 CE. Al determinar que el Estado ha de considerar el servicio a la cultura como un deber y una atribución esencial, el art. 149.2 CE lo hace enmarcando ese mandato en el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y concluyendo que ello ha de llevarse a cabo de acuerdo con las propias Comunidades Autónomas. Por tanto, de la lectura completa y no sesgada de ambos preceptos, en modo alguno puede apreciarse contradicción entre ellos.

En el mismo sentido, por lo que se refiere a la participación de la Generalitat en la gestión de la red viaria y en la planificación y gestión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal en Cataluña, previstas en los apartados 5 y 6 del art. 140 del Estatuto, la representación del Gobierno de la Generalitat recuerda que ambos preceptos prevén que la participación se habrá de producir «de acuerdo con la normativa estatal», por lo que se trata de una declaración principal con expreso reenvío a la legislación estatal que resulta del carácter compuesto del Estado, de la concurrencia en el mismo territorio de competencias estatales y autonómicas sobre carreteras e infraestructuras ferroviarias y de la necesaria instrumentación de mecanismos de colaboración para evitar duplicidades y obtener una mayor eficiencia de los recursos públicos.

## H) Alegaciones sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos reguladores de las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Cataluña.

Analiza el Defensor del Pueblo tres aspectos: a) La opción del Estatuto en favor del principio de bilateralidad; b) Los mecanismos en que la bilateralidad se concreta; y c) El principio de bilateralidad en materia de relaciones de la Generalitat con la Unión Europea.

### A') *El principio de bilateralidad.*

#### a) *Alegaciones Defensor del Pueblo.*

La institución recurrente considera que el principio de bilateralidad por el que ha apostado el Estatuto a la hora de articular las relaciones entre la Generalitat y el Estado (art. 3.1 EAC):

a') Constituye «el auténtico hilo conductor de toda la propuesta de reforma, su verdadero sustrato», en cuanto reflejo que sin duda es de ese sentimiento de nación al que el preámbulo alude y del doble fundamento que al autogobierno de Cataluña viene a dar el Estatuto al proclamar en su art. 2.4 que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» y al afirmar en su art. 5 que «se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán».

b') Expresa, no ya, o no sólo, una «posición singular de la Generalitat» dentro del Estado global, sino la pretensión de situarse al mismo nivel que el Estado a la hora de resolver de mutuo acuerdo las eventuales diferencias, lo que sitúa el marco de relaciones entre el Estado y la Generalitat no en el ámbito del Estado federal, sino en el de una Confederación de Estados, cuando «no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de

la Nación» (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13; y 4/1981, de 2 de febrero).

c') Afecta a la igualdad entre territorios y, por ende, a la de los ciudadanos residentes en esos mismos territorios, al participar la Generalitat en la elaboración de normas y en la adopción de decisiones que afectan al conjunto del territorio español sin que otras Comunidades Autónomas puedan hacer lo propio, con la consiguiente vulneración del valor superior de la igualdad –que afecta a la totalidad del sistema político y, desde luego, a las relaciones territoriales– por parte de aquellos preceptos que, orientados por el principio de bilateralidad, producirán necesariamente decisiones que afectarán a las demás Comunidades Autónomas, sin que quepa argumentar en contra que la participación de las demás Comunidades Autónomas podría establecerse en otros Estatutos, pues ello conduciría al absurdo de permitir una multiplicidad de normas impregnadas de bilateralidad e inaplicables simultáneamente. Lo que queda meridianamente claro en lo que se refiere a la fijación de la posición de España en la Unión Europea cuando existan intereses contrapuestos entre Comunidades Autónomas, y en el caso de la participación en la designación de los miembros de los órganos estatales, a no ser que por participación se entienda un vaporoso sistema de «audiencia» o «consulta» que nada tendría que ver con el sentido gramatical y jurídico del término «participación».

Aduce, por último, que si bien «nada hay en la Norma Fundamental que impida o limite la utilización de mecanismos bilaterales de diálogo y colaboración por el Estado y las Comunidades Autónomas», «cuestión muy distinta» y de «máxima gravedad» es que el Estatuto pretenda encaramarse al escalón normativo que sólo la Constitución ocupa, para imponer unilateralmente al Estado un mecanismo de colaboración determinado entre el Estado y la Generalitat, que es lo que hace en sus

arts. 183 y 210, al crear y organizar una Comisión Bilateral Generalitat-Estado y una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Pone de relieve el Abogado del Estado que si bien la demanda hace referencia al principio de bilateralidad (art. 3.1 EAC) como idea sustentadora de los mecanismos y preceptos concretos que se impugnan, el precepto en sí no es objeto de impugnación, pues no se encuentra incluido en la relación de preceptos que se numeran en el suplico de la demanda, lo que unido a la abstracción y generalidad de las censuras a la bilateralidad, le hace pensar más en una finalidad meramente introductoria y explicativa del planteamiento impugnatorio que en una verdadera objeción de inconstitucionalidad. No obstante, manifiesta que comparten plenamente la idea del recurrente que relaciona la bilateralidad con el principio cooperativo, pero entiende que dicha idea por sí misma no tiene que representar un «encaramarse» del Estatuto a un escalón normativo distinto del que constitucionalmente le corresponde, ni tampoco una afectación a la igualdad de los ciudadanos.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Los Letrados del Parlamento subrayan que el principio de bilateralidad no es sino una consecuencia del principio de lealtad institucional repetidamente invocado por la jurisprudencia constitucional como uno de los elementos esenciales para el funcionamiento armónico de un Estado compuesto (entre otras, SSTC 18/1982, 46/1990, 51/1990, 68/1996 y 158/2004), que, como tal, requiere, para su adecuado funcionamiento, la existencia de unas relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comu-

nidades Autónomas que pueden articularse a través de mecanismos bilaterales y multilaterales.

Defienden que la norma estatutaria es la sede adecuada para la previsión de dichos mecanismos. Lleva a la representación del Parlamento a dicho convencimiento el reconocimiento previo de instrumentos bilaterales, tanto estatutariamente con las comisiones mixtas de transferencias y de valoraciones, y, específicamente, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, con la Junta de Seguridad, como legalmente con la Ley 30/1992 cuyo art. 5 prevé la existencia de comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, que en el caso de Cataluña existía desde 1987, es decir, antes de la mencionada previsión legal, así como el carácter del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica aprobada por el legislador estatuyente. Pero advierten que su reconocimiento no implica que el Estatuto descarte o ignore los mecanismos de relación multilateral que se prevén (arts 3.1 y 175.2 EAC), aunque no se concretan por tratarse de una materia que no compete al Estatuto de Autonomía.

Por último, la representación del Parlamento descarta, en contra de lo argumentado por el recurrente, que algunas manifestaciones del principio de bilateralidad presentes en el Estatuto produzcan efectos perturbadores. Al respecto hace algunas consideraciones: en primer lugar, en todos los casos se trata de supuestos que afectan las competencias de la Generalitat o los intereses de Cataluña; en segundo, debe recordarse que la ejecución del Derecho comunitario debe regirse por las reglas generales internas de distribución de competencias (entre otras, STC 252/1988); debe observarse también que en ningún caso se altera o impide la libre decisión estatal en la esfera de sus competencias; en cuarto lugar, debe subrayarse que todo ello supone materializar

el cumplimiento del principio de lealtad institucional y asegurar que el ejercicio respectivo de las competencias estatales y autonómicas redunde en un funcionamiento armónico del Estado autonómico; en quinto lugar, debe concluirse que si el Estatuto delimita el alcance competencial de la Generalitat, dentro del marco constitucional, le corresponde al mismo como norma institucional básica prever los diversos mecanismos de relación bilateral con el Estado; y, por último, debe señalarse que la previsión de manifestaciones del principio de bilateralidad en el Estatuto de Autonomía de Cataluña no impide su acogida en otros Estatutos de Autonomía.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

La representación del Gobierno de la Generalitat, al igual que la del Parlamento, considera que la función que el Estatuto asume como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y su carácter de norma paccionada, comporta que no quepa duda alguna de que es el marco idóneo para establecer los mecanismos bilaterales de participación y para garantizar que esa participación se produzca en aquellos casos en que se produce una afectación concreta y diferenciada. Fórmulas bilaterales de colaboración necesarias, a su juicio, en el Estado Autonómico como estado compuesto, que obedecen al principio general de colaboración que deriva, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, del principio de lealtad institucional (entre otras, STC 68/1996) al que también se refiere el art. 3 EAC. Un principio que comporta que en el estado autonómico se prevean fórmulas de integración de las entidades subestatales en los procesos de toma de decisión y en las instituciones estatales, e implica la necesidad de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, y en concreto, aque-

llos encomendados a otras Administraciones públicas.

No es posible aceptar a su juicio, como así pretende el Defensor del Pueblo, que a través de procedimientos bilaterales se adopten decisiones que por su propia naturaleza afecten a otras Comunidades Autónomas, ni pretender que, con ello, el Estatuto conduce a una multiplicidad de mecanismos bilaterales, pues Estatuto recoge también el principio de multilateralidad, aun cuando no prevea los mecanismos concretos por no ser de su competencia. No puede afirmarse con carácter general, por tanto, que el Estatuto coloque a Cataluña en una posición singular en ámbitos en los que también se afecta a otras Comunidades Autónomas.

Por último, la representación del Gobierno de la Generalitat añade que, aunque de forma escasa, el ordenamiento prevé, bien constitucionalmente a través de la existencia Senado como cámara de representación territorial o la previsión de la iniciativa legislativa de los parlamentos autonómicos, bien estatutariamente, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado. Al respecto recuerdan que el Estatuto de 1979 preveía la participación de la Generalitat en la designación de los miembros del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y en la de representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia alcanza el territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las leyes estatales. También en materia de seguridad ciudadana se creaba un órgano de participación denominado Junta de Seguridad. Y advierten que no es el Estatuto de Autonomía de Cataluña el único de los textos estatutarios objeto de reforma que establece un régimen de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, el dictamen de la Comisión de la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía aprobado por el Congreso, en su sesión



de 2 de noviembre, incorpora un capítulo de relaciones con el Estado en su título IX con una regulación análoga a la del texto del Estatuto de Cataluña.

B') **Mecanismos.**

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Para el Defensor del Pueblo son inconstitucionales los arts. 183 y 210 del Estatuto relativos a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente, pues sólo el hecho de su creación excede con toda evidencia de lo que constitucionalmente corresponde a un Estatuto de Autonomía que, como norma institucional que es de una Comunidad Autónoma determinada, puede y debe organizar ésta, pero no puede pretender, como si de un marco de cooperación confederal o supranacional se tratara, proyectar la potestad organizatoria de la Comunidad más allá de las fronteras de la misma, ni sobre sujetos situados fuera de ellas, y, menos aún lógicamente, sobre el propio Estado. Estima que únicamente pueden ser organizadas mediante acuerdos entre las partes y siempre desde una posición institucional de supraordenación, que, como es natural, sólo el Estado puede invocar. A su juicio, ambos preceptos expresan la idea de que el Estatuto sustituye a la Constitución como único referente en las relaciones Generalitat-Estado, desvirtuando todo el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento y provocando la desnaturalización definitiva del Estado autonómico.

En concreto se alega que la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, más que un órgano de colaboración mutua, es, si se atiende a sus funciones, un órgano de defensa de las competencias de la Generalitat y de afirmación de la proyección de éstas sobre el ejercicio de las suyas por el Estado, al que no da en absoluto un tratamiento recíproco como tendría nece-

sariamente que hacerse si lo que efectivamente se pretendiera fuese asegurar una colaboración interinstitucional efectiva. Para el Defensor «resultan particularmente significativas» determinadas previsiones del art. 183, no sólo por la rigurosa paridad que se impone al Estado en la composición y funcionamiento de esta Comisión, sino también por algunas de sus atribuciones. En particular, en la letra a) del número 1 se alude a una participación de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a Cataluña (advierte que son competencias estatales y no autonómicas); en la letra a) del número 2 se alude a la adopción de acuerdos en relación con proyectos de ley (no meros anteproyectos sino proyectos, es decir, interfiriendo en las potestades parlamentarias); en la letra f) del número 2 se alude a la designación de representantes de la Generalitat en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.

Respecto de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat el Alto Comisionado entiende que su regulación, contenida en el art. 210 EAC, vulnera los arts. 9.1 y 3, y 157.3 CE, pues además de suponer una suplantación improcedente del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano multilateral creado y organizado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, a la que se remite expresamente el art. 157.3 de la Constitución, elude pura y simplemente la disciplina financiera general que dicha Ley establece y la sustituye por la que el propio Estatuto contiene en su título VI y por lo que en desarrollo de dicho título pueda acordar la Comisión Mixta en cuestión, alterando, y, por tanto, conculcando, el sistema de fuentes del art. 9.1 y 3 CE, lo cual provoca una reforma encubierta de la misma a través del que no es sino un poder constituido que ni siquiera está habilitado

para reformar la Constitución, sino sólo el propio Estatuto.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

a') La Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 183 EAC).

Entiende el Abogado del Estado que la objeción que hace el Defensor del Pueblo al respecto, parece dirigida más a la institucionalización del mecanismo, es decir que se constituyan estos «organismos» en comisiones organizadas en lugar de articularse «mediante acuerdos entre las partes», que a los objetivos perseguidos con su previsión. Si en lugar de una comisión organizada por el propio texto estatutario, la acción colaboradora se desarrollase mediante acuerdos ocasionales, no parece, según explica, que existiera reproche alguno por parte de la institución recurrente. Considera que el Estatuto ha instaurado un mecanismo permanente de relación entre los gobiernos de la Generalitat y el Estado a través del cual persigue alcanzar aquellos objetivos de cooperación –que la demanda reconoce como necesarios–, en presencia de dos sujetos interesados en una relación o afectados por ella (bilateralidad), sin prejuzgar otra cosa que la existencia –en este caso, institucionalizada– de la propia relación. Un procedimiento practicado con harta frecuencia desde la entrada en vigor de los primeros Estatutos de Autonomía sin otra particularidad ahora que su expreso reconocimiento y previsión como marco permanente.

No coincide con la afirmación de la demanda que quiere ver en la relación de lo que en el art. 183.2 EAC se califican como «ámbitos» unas «atribuciones». Lo que regula el referido apartado no son atribuciones en el sentido propio de esta expresión que facultan para decidir libremente sobre las materias que a título meramente ejemplar relaciona, cerrándose

con la fórmula general del apartado j) sobre las cuestiones de interés común o que planteen las partes. La norma no autoriza a sustituir por decisiones de la Comisión Bilateral el sistema de fuentes establecido sino a desempeñar una labor colaboradora que pueda servir como marco a una concertación y ajuste de intereses o perspectivas, y con ello al despliegue de las competencias respectivas del Estado y de la Generalitat. La prueba de que estos mecanismos no son sino instrumentos al servicio de una más eficaz colaboración la ofrece, según argumenta, la disposición adicional segunda del Estatuto que por sí sola desmiente esta clase de objeciones dirigidas a la bilateralidad. La verdadera atribución de la Comisión Bilateral consiste precisamente en ese esfuerzo cooperador. Explica que cuando, por ejemplo, el apartado 2 a) de este precepto –concretamente impugnado– se refiere a los proyectos de ley que incidan singularmente en la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat, es obvio, a su juicio, que no se trata de que un eventual acuerdo dentro de esta comisión vincule como norma del poder legislativo sustituyendo a las Cortes o al Parlamento catalán. El precepto impugnado se sitúa en una fase muy preliminar de la verdadera fuente: la de los proyectos, donde cualquier opinión o cualquier reparo de cualquier procedencia puede ser legítimamente considerado.

Por último, no se comprende por parte del Abogado del Estado la razón por la que el recurrente quiere identificar la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como órgano de defensa de las competencias de la Generalitat y de proyección de éstas sobre las funciones del Estado. Tampoco se explica que la bilateralidad se presente como elemento antitético al «tratamiento recíproco», reciprocidad que la demanda sugiere como elemento de la colaboración efectiva entre el Estado y la Generalitat. Precisamente su propia composición paritaria refleja suficientemente la fina-

alidad estrictamente colaboradora que inspira su previsión.

b') Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (art. 210 EAC).

Estima el Abogado del Estado que dado que la demanda se limita a trasladar a la citada Comisión la crítica que hace a la bilateralidad y, en particular, a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, bastaría remitirse a los razonamientos que se hacen al respecto. Sin embargo, y dado que la demanda concluye que «con mayor motivo» resultaría inconstitucional este art. 210 EAC, se argumenta sobre las circunstancias que, según el recurso, particularizan el citado artículo.

No comparte que su creación exceda con toda evidencia de lo que constitucionalmente corresponde a un Estatuto de Autonomía. Al contrario, le sorprende porque parece claro que dentro del contenido natural de la norma estatutaria se encuentra el establecer cauces orgánicos a través de los cuales articular los principios de colaboración y cooperación consustanciales a nuestro Estado compuesto (STC 194/2004, FJ 5; apartados 4 y 5 del art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común). Al respecto recuerda que la totalidad de los Estatutos vigentes, siguiendo el modelo del Estatuto de 1979, crearon una comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, admitida por el Tribunal Constitucional (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4), que «garantizara la financiación de los servicios» transferidos, adoptara un «método encaminado a fijar el porcentaje de participación» de la Comunidad en los tributos estatales, y fijara el «alcance y condiciones de la cesión de tributos estatales» (disposiciones transitoria tercera 2 y 3, y adicional sexta 3 del Estatuto de 1979). Por último señala que el Estatuto además de norma institucional básica es norma estatal, en cuanto es

aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, por lo que no hay una imposición externa al Estado, sino el establecimiento por éste de un órgano de colaboración y cooperación con una Comunidad Autónoma.

Tampoco participa de la afirmación de que «el Estatuto sustituye a la Constitución», desvirtúa su sistema de fuentes, suplantando a la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y, en concreto al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, operando, en definitiva, una «reforma encubierta» de la Constitución. Para el Abogado del Estado se trata de una simple reforma estatutaria, sometida al principio de jerarquía normativa, por lo que, en el caso de que esa reforma contrariara la Constitución, no se estaría ante una reforma constitucional, sino ante una contradicción susceptible de la correspondiente depuración por el Tribunal Constitucional. No obstante, y dado que la demanda no aclara en qué medida la creación de una simple comisión de colaboración Estado-Generalitat puede desvirtuar el sistema de fuentes establecido en la Constitución, con cita únicamente del art. 157.3 CE, advierte que ello le impide contestar más que con una simple negativa de la afirmación. Considera, sin embargo, que el Estatuto ni puede ni pretende desplazar o suplantarse a la LOFCA (se remite a lo razonado al respecto en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006), ni la Comisión Mixta suplantarse ni desplazar a ninguno de los mecanismos de colaboración multilateral que establece la ley orgánica específica del artículo 157.3 CE, siendo compatible la existencia de comisiones bilaterales, en las que se susciten y resuelvan problemas de tal naturaleza, con la de órganos multilaterales en que se planteen cuestiones de interés general.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

a') La Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 183 EAC).

Comienza su argumentación la representación del Parlamento recordando que la creación de una Comisión Bilateral Generalitat-Estado, no es una novedad en términos absolutos derivada del Estatuto de Autonomía de 2006, pues desde 1987 se contaba con una, y posteriormente la Ley 30/1992 reconoció jurídicamente este tipo de instrumento de relación bilateral.

Carece de fundamento, a su juicio, la defensa de la inconstitucionalidad de algunas de las funciones asignadas a la Comisión Bilateral por cuanto se proyectan sobre competencias estatales, pues se trata de un órgano de participación y de colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la Autonomía de Cataluña y de un marco de permanente relación y de intercambio de información entre el Estado y la Generalitat con respecto a las respectivas políticas públicas, los asuntos de interés común y el establecimiento de mecanismos de colaboración. En ningún caso las funciones de la Comisión Bilateral pueden dejar sin efecto o sustituir las decisiones que deba adoptar el Estado en el ejercicio de sus competencias.

b') La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (art. 210 EAC).

Los Letrados del Parlamento de Cataluña defienden la plena constitucionalidad del precepto impugnado, ya que establece un conjunto de previsiones sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en términos de participación, colaboración y coordinación, respetuosas todas ellas con la Constitución y especialmente con los principios que inspiran el sistema de financiación (autonomía financiera de las

Comunidades Autónomas, solidaridad y coordinación).

El principal argumento del recurrente para con este artículo es que, a su entender, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat suplanta al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyo origen deriva de los dispuesto en el art. 157.3 CE. Sin embargo, para los Letrados del Parlamento, el art. 157.3 CE establece la posibilidad de que una ley orgánica regule el ejercicio de las competencias financieras que enumera el artículo 157.1, las normas para resolver los conflictos que pudiesen surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado. Se trata, a su juicio, de una situación facultativa, que, para completar la configuración de las competencias financieras autonómicas, habilita al legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tiene dos implicaciones: a) que las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la ley orgánica del artículo 157.3 CE; b) que la ley orgánica a que se refiere el artículo 157.3 CE debe tener en cuenta el contenido de los Estatutos de Autonomía, que son las normas idóneas para establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, incluidas las financieras.

De todo ello se infiere que si bien los Estatutos de Autonomía pueden constituir un parámetro de constitucionalidad de la ley orgánica del art. 157.3 CE, esa ley no puede serlo de los Estatutos (en el sentido de lo expuesto, la representación del Parlamento recuerda lo dispuesto en la STC 68/1996), si la regulación estatutaria se encuentra dentro de los límites establecidos en la Constitución. No obstante, para garantizar que Estatuto y ley orgánica no discuerden o se rechacen, porque

ambas deben concurrir al mismo fin, tanto el Estatuto en la disposición adicional duodécima, como también la LOFCA en su disposición final, determinan la interpretación armónica de ambas normas. De ello también se ha hecho eco la STC 181/1988, FJ 3, en la que se expresó que «la interpretación armónica entre las normas de LOFCA y las de los estatutos de autonomía resulta lógicamente obligada».

Apelan, recordando que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, a la importancia de la negociación política entre el Estado y cada una de ellas en el sistema de financiación autonómica. Así lo demuestra, a su juicio, el que el Estatuto de 1979 ya configurara un sistema de negociación bilateral entre el Estado y la Generalitat (art. 45 y disposición transitoria tercera del Estatuto de 1979) y que éste no fuera invalidado por la LOFCA, el carácter negociado del Fondo de suficiencia previsto en el art. 13 LOFCA, y la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera por la citada Ley.

Para los Letrados del Parlamento, la simple comparación entre el art. 210 del Estatuto y el art. 13 LOFCA, permite verificar que ambos organismos están llamados a operar en ámbitos distintos, determinados por la bilateralidad o la multilateralidad; es más, afirman que ambas normas se reconocen y complementan y permiten una lectura armónica, sin que el Estatuto impida que el Estado pueda regular –ex art. 157.3 CE–, el ejercicio de las competencias financieras que enumera el art. 157.1 CE, las normas para resolver los conflictos que pudiesen surgir, y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Y recuerdan que la constitucionalidad de la Comisión Mixta y su intervención necesaria en el establecimiento del acuerdo que debía desembocar en la aprobación del pro-

yecto de ley de cesión de tributos a la Generalitat de Cataluña, fue reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 181/1988, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 30/1983.

Respecto de la afirmación del Defensor del Pueblo de conculcación del sistema de fuentes del art. 9.1 y 3 CE y de reforma encubierta, los Letrados del Parlamento puntualizan que desde un plano formal cualquier norma subconstitucional que sea contraria a la Constitución, tanto si lo es porque la contradice materialmente, como porque el órgano que la ha aprobado no es competente para ello, como si siendo competente no ha seguido el procedimiento establecido en la propia Constitución, será contraria a los citados artículos porque justamente lo que determina el art. 9 es la supremacía de la Constitución. Por ello, a su juicio, es inadmisibles que se califique especialmente el art. 210 EAC como una «reforma encubierta» de la Constitución, ya que con ello el recurrente esté atribuyendo al Parlamento de Cataluña una intencionalidad política ilegítima concreta que casa mal con el carácter objetivo que debería mantener el recurso presentado atendiendo a la institución que lo interpone.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

a') La Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 183 EAC).

Comienza recordando la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, que, más allá de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, han sido muchos otros los instrumentos a través de los cuales se ha plasmado la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales. Así, las conferencias sectoriales o los órganos de cooperación de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o sectorial, creados según lo previsto en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico

de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En concreto se aduce que precisamente la Comisión Bilateral de Cooperación, creada a la luz de lo establecido en el art. 5.2 de la Ley 30/1992, e impulsada más tarde por su previsión en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tiene su reflejo ahora en el texto estatutario; o una comisión que en Cataluña se crea en 1987 y que tuvo como antecedente un órgano también bilateral como son las comisiones mixtas de traspasos.

Respecto del cuestionamiento que la institución recurrente hace en relación con algunas de las funciones que el apartado 2 del art. 183 EAC atribuye a dicha comisión, por entender que se proyectan sobre competencias estatales, la representación del Gobierno de la Generalitat aduce que no hay duda de que los proyectos de ley o las programaciones económicas, cuando incidan singularmente en el ámbito de competencias e intereses de la Generalitat pueden, en virtud del principio de lealtad institucional, ser objeto de deliberación y de propuesta en este órgano de composición bilateral, lo cual no niega la capacidad del Estado para adoptar, en el ámbito de sus competencias, la decisión que estime adecuada. Tampoco la atribución a la comisión de la facultad de efectuar la propuesta de cuáles son los órganos del sector económico estatal en los que debe preverse, por aplicación del art. 182 EAC, la participación de la Generalitat, supone una injerencia en las competencias del Estado. Se trata de una mera propuesta que no desplaza la capacidad del Estado para decidir. Y se pone de manifiesto que dichas funciones de deliberación, formular propuestas o incluso de alcanzar acuerdos –respetando el sistema de distribución de competencias– han sido recogidas en el dictamen de la Comisión a la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía aprobado por el Congreso el 2 de noviembre, en relación a la Comisión Bila-

teral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, con una redacción análoga a la del texto del Estatuto de Cataluña.

Para el Gobierno de la Generalitat, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se configura por el Estatuto como un marco general de participación y colaboración desde el cual se determinarían los mecanismos de colaboración necesarios para el eficaz ejercicio de las políticas públicas y no de un órgano de defensa de las competencias de la Generalitat y de afirmación y proyección de éstas sobre el ejercicio de las suyas por el Estado, como afirma el Defensor del Pueblo. Contenido que no excede del que corresponde al Estatuto de Autonomía como norma institucional básica.

b') Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (art. 210 EAC).

Comienza la representación del Gobierno de la Generalitat recordando su pretensión de inadmisión del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación a la impugnación de los preceptos referidos a la Comisión Mixta, de acuerdo con los argumentos expuestos, por lo que sus alegaciones son subsidiarias para el caso de que el recurso se admita en ese punto.

Señala que aunque la Comisión Mixta haya ido cambiando de nombre, lo cierto es que ya aparecía en la disposición transitoria tercera del Estatuto de 1979, y en art. 13 y en la disposición transitoria segunda de la LOFCA. Una comisión mixta que toma las decisiones que afectan a los principales parámetros de financiación autonómica y que ha sido el instrumento a través del cual se ha acordado la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma. Así constaba en la disposición adicional sexta del Estatuto de 1979 y así consta en la disposición adicional séptima del Estatuto actual. También en las disposiciones adicionales primeras de los Estatutos vigentes de Galicia, Cantabria o Asturias o

en la disposición adicional segunda del de Andalucía.

A su juicio la impugnación carece de sentido y fundamento, sobre todo, tras el pronunciamiento de constitucionalidad que efectuó el Tribunal Constitucional en la STC 181/1988. Y recuerdan que por la falta de intervención de dicha comisión mixta, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley estatal 30/1983 de cesión de tributos, al entender que dicho mecanismo cumple un papel esencial en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, reconociendo a los Estatutos de Autonomía, al contrario de lo que pretende el recurso, como las normas adecuadas para establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Alega que se equivoca la institución recurrente al entender que debe ser el Estado el que prevea la existencia de dichas comisiones, cuando en realidad el Estatuto no impone nada al Estado, pues es el propio Estado, colegislador del Estatuto, el que determina los mecanismos e instrumentos de coordinación que considera pertinentes. Añaden que lo dicho es aplicable a la Comisión Mixta, a la Bilateral y a todos los instrumentos de coordinación previstos en la norma estatutaria. Recuerdan además que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía también incluye en su art. 181 una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, cuyas funciones son sustancialmente idénticas a las del Estatuto de Cataluña.

Por consiguiente, el art. 210 EAC y las disposiciones adicionales impugnadas en nada perturban, a su juicio, la existencia de otras normas que desarrollen el sistema de financiación, las cuales serán adoptadas por las instituciones que sean competentes en cada caso (Cortes Generales, Parlamento de Cataluña, Gobierno del Estado, Gobierno de la Generalitat,

Consejo de Política Fiscal y Financiera, etc.); y que si bien no figuran expresamente citadas en dichos preceptos –porque no corresponde regularlos en dicha sede– es obvio que también les corresponderá tomar decisiones en el ámbito del título VI del Estatuto.

Por otra parte, respondiendo a la acusación de «suplantación del Consejo de Política Fiscal y Financiera», se señala que la existencia de la Comisión Mixta no excluye las relaciones multilaterales, cuando correspondan. Precisamente el art. 210.1, último inciso, establece que «la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral». Añade que la participación de la Generalitat en órganos multilaterales, y específicamente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, está fuera de toda duda, y prueba de ello es que durante los últimos veinticinco años han coexistido pacíficamente las comisiones mixtas por cada Comunidad Autónoma y el Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA, haciendo posible así tanto la necesaria e imprescindible coordinación bilateral como la que deriva de la existencia de un único sistema de financiación, y ello por expresa previsión de las normas que conforman el bloque de la constitucionalidad.

C') ***El principio de bilateralidad en materia de relaciones de la Generalitat con la Unión Europea.***

a) *Alegaciones del Defensor del Pueblo.*

Para la institución recurrente deben ser declarados inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 186 del EAC; y ello:

a') Por la imposición que el Estatuto hace al Estado y a sus autoridades de

deberes concretos, lo cual constituye, a su juicio, además de un exceso terminológico, un exceso constitucional, cuando, como es el caso (art. 186.2 EAC) se fijan de forma unilateral los términos en los que los deberes impuestos al Estado deben ser cumplidos por éste.

b') Por convertir la posición expresada por la Generalitat en determinante para la formación de la posición estatal (art. 186.3 EAC), lo que implica sobreponer la voluntad autonómica a la estatal en competencias que, como las relaciones internacionales (149.1.3 CE), son exclusivas del Estado. A su juicio resulta insuficiente la previsión de la disposición adicional segunda del Estatuto cuando matiza el carácter determinante de la posición autonómica, hasta el punto de dejarlo sin contenido, al admitir que el Estado puede no acoger la posición autonómica debiendo, en ese caso, motivar su decisión ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado, pues otorgar carácter determinante a una posición que sólo lo es cuando lo acepta la otra parte, a la que dicho carácter sólo impone en caso de desacuerdo el deber de motivar su decisión, no sólo es una imprecisión gramatical y una muestra de la deficiente técnica jurídica aplicada, sino una fuente permanente de conflictos institucionales y de inseguridad jurídica.

c') Porque Cataluña no es la única Comunidad Autónoma que tiene competencias calificadas por su Estatuto como exclusivas. Son, por el contrario, muchas –y en ocasiones todas– las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos afirman su competencia exclusiva sobre una misma materia, de lo que deriva la imposibilidad de remitir la definición de la posición del Estado a un mecanismo bilateral Generalitat-Estado como pretende el art. 186.2 EAC y, con mayor motivo todavía, la de reconocer carácter determinante a la posición de la Generalitat, supuesto que el asunto atañe a muchas o a todas las demás Comunidades Autónomas que

tienen iguales títulos que Cataluña y cuyas posiciones respectivas no tienen por qué coincidir con la de ésta, ni, desde luego, ser sacrificadas a ella. Las Comunidades Autónomas son también Estado. Todas ellas lo son y por ello han de ser los poderes del Estado los que regulen lo que a todas concierne por igual. Permitir que la voluntad de una parte del Estado se imponga a la del conjunto o a la de otras partes similares de ese conjunto, atenta, a juicio del recurrente, contra la lógica y contra el principio de igualdad que es valor superior de nuestro sistema jurídico y político.

b) *Alegaciones del Gobierno de la Nación.*

Para el Abogado del Estado no existe ninguna forma de bilateralidad entre la Unión Europea y la Generalitat como parece entender la demanda. A su juicio, la institución recurrente se ha guiado más por la rotulación del capítulo –Las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea– que por el verdadero contenido normativo de los preceptos que lo integran, porque a la vista de los arts. 184 y 186 no puede decirse que se establezca una relación bilateral directa entre la Unión Europea y la Generalitat de Cataluña. Lo que se establece es una participación de la Generalitat en la acción del Estado, reconocido explícitamente como único sujeto de las relaciones internacionales, y ello con una llamada expresa, tanto en el art. 184 como en el art. 186, a la legislación del Estado. Ambos preceptos se remiten a la legislación estatal y ambos se refieren a las competencias e intereses de Cataluña como ámbito y presupuesto de la participación de su Generalitat.

No se alcanza a comprender por el Abogado del Estado por qué si las Comunidades Autónomas tienen un derecho de recibir información y a participar en asuntos europeos a través del Estado, los



deberes correlativos a esos derechos merecen censura. Resulta ilógico el cuestionamiento de un precepto por la única razón visible de discurrir su enunciado por el lado del deber de quien informa en lugar de hacerlo por el lado del derecho de quien es su justificado receptor. El propio reconocimiento que hace la demanda del derecho de la Comunidad Autónoma a ser informada no debe poner en duda el reconocimiento del deber que le es correlativo.

Respecto de la posición del resto de las Comunidades Autónomas se apunta por el Abogado del Estado que, precisamente por ser asuntos que afectan de manera exclusiva Cataluña y no a otras Comunidades Autónomas, se diseña una previsión de colaboración bilateral. Añade que las objeciones del Defensor del Pueblo dirigidas a la bilateralidad no han reparado en la profunda diferencia existente entre los supuestos comprendidos en los dos incisos del art. 186.2 EAC impugnado, en los que la participación se justifica por la titularidad de competencias autonómicas. De ellos se deduce que las competencias de la Generalitat en una determinada materia (sean competencias compartidas o exclusivas) no justifican más que una participación que no excluye, sino que presupone, la potencial participación de otras Comunidades Autónomas en cuanto éstas ostenten competencias similares a las de la Generalitat de Cataluña a las que se refiere el precepto. Si hubiera otras Comunidades interesadas, la participación no podrá ser exclusiva de la Generalitat ni asentada en una relación bilateral con el Estado.

En relación a la conversión de la posición expresada por la Generalitat en «determinante» para la formación de la posición estatal (art. 186.3 EAC), el Abogado del Estado entiende que precisamente la contribución a la formación de las posiciones del Estado es la causa y razón de ser de la propia participación. Sostiene que el citado precepto no puede enten-

derse aisladamente de lo prevenido en la disposición adicional segunda, donde el carácter determinante de la posición de la Generalitat queda debidamente concretado al preverse la sustitución práctica de sus potenciales efectos por un deber de motivación de la decisión estatal ante la comisión bilateral Generalitat-Estado. Los defectos que la demanda aprecia –imprecisión gramatical y deficiente técnica jurídica– son ajenos al control de constitucionalidad.

Serán las circunstancias de cada caso las que conduzcan a una u otra forma de participación, pero los términos, formas y condiciones de esa participación son ajenos a la estricta previsión estatutaria, en cuanto sometido por expresa llamada del Estatuto a la legislación estatal. En el Estatuto está implícito que la participación de la Generalitat no podrá constituir obstáculo para que el Estado –único sujeto de las relaciones internacionales– pueda desplegar eficazmente su labor propia. Defiende que tal cuestión práctica, que es lo que a fin de cuentas viene a plantear la demanda, es ajena a la constitucionalidad de los enunciados del texto impugnado, debiendo ser los órganos del Estado los que disciplinen esta cuestión, ajustándola a la medida de las posibilidades, circunstancias y oportunidades de tipo operativo. Se reitera que la bilateralidad no se proyecta sobre las fuentes sino sobre un ámbito puramente preparatorio de la normación y en el marco de cuestiones que afecten de manera exclusiva a los intereses o competencias de Cataluña.

c) *Alegaciones del Parlamento de Cataluña.*

Consideran los Letrados del Parlamento que el contenido del art. 186 es plenamente conforme a la Constitución y ello porque, cuando el ámbito de afectación puede no ser específico de la Generalitat de Cataluña, el Estatuto señala que la

participación debe realizarse a través de los mecanismos multilaterales regulados necesariamente mediante disposiciones estatales, y cuando los asuntos europeos inciden en competencias específicamente exclusivas de la Generalitat, se contempla un mecanismo de participación bilateral. En cualquier caso el Estatuto se limita a establecer, a propósito de la participación en la formación de las posiciones del Estado en asuntos europeos, meros principios cuyo desarrollo deberá ser llevado a cabo por el legislador estatal. Únicamente cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o se puedan derivar de la misma consecuencias administrativas o financieras de especial relevancia para Cataluña, se prevé que la posición de la Generalitat sea determinante. Ahora bien, el carácter determinante de la posición de la Generalitat no implica que el Estado no pueda determinar su posición si no es coincidente con la de la Generalitat. El sentido del término «determinante» viene aclarado por la disposición adicional segunda, es decir, el Estado debe exponer ante la Comisión bilateral los motivos por los que no acoge la posición de la Generalitat, pero sin que ello suponga que se altere la capacidad de decisión estatal.

d) *Alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

Para la representación del Gobierno de la Generalitat, una vez que el Tribunal Constitucional ha resuelto las dudas que planteaba la llamada fase descendente del Derecho comunitario, determinando que la transposición y ejecución de las normas comunitarias debía regirse por las reglas generales de distribución de competencias (STC 252/1988), no cabe duda alguna, aunque no se prevea constitucionalmente ningún instrumento de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, de la conveniencia de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones

de la Unión Europea. A su juicio, sólo si éstas participan en la preparación de las decisiones comunitarias se generará la corresponsabilidad imprescindible para su correcta aplicación.

Pone de manifiesto que en esta fase ascendente o de formación de la voluntad ante las instituciones comunitarias, la intervención de las Comunidades Autónomas se ha canalizado, hasta ahora, a través de la Conferencia para Asuntos Europeos (CARCE), creada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo. Una Ley que pretende crear un instrumento de cooperación multilateral en este ámbito, sin negar la posibilidad de articulación de instrumentos de carácter bilateral, como marco que haga efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones europeas y en la ejecución del Derecho comunitario. Por lo que difícilmente parece justificado que esa previsión estatutaria suponga una incidencia contraria al texto constitucional en las competencias del Estado en relaciones internacionales, ni comporte una ampliación del ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas que vaya más allá del que constitucionalmente tiene reconocido.

Considera la representación del Gobierno de la Generalitat que el Estatuto articula un sistema de relaciones en aquellas materias que afecten a las competencias e intereses de la Generalitat, que se canalizarán bien a través de los órganos de cooperación multilateral o bilateral. Sistema éste último no impuesto unilateralmente por la Comunidad Autónoma, como así pretende el Defensor recurrente, dada la función del Estatuto de Autonomía en el ordenamiento jurídico y su carácter de norma paccionada. Defiende que se trata de un marco idóneo para establecer los mecanismos bilaterales de participación y para garantizar que esa participación se produzca en aquellos casos en los que se produce una afecta-

ción concreta y diferenciada. Dicho criterio para la articulación de relaciones bilaterales que se anuncia en el Estatuto, pero que no se articula, se encuentra ya reconocido en la Ley 2/1997. Cuando no se produce esa afectación concreta y diferenciada, el Estatuto se limita a establecer, respecto a la participación en la formación de las posiciones del Estado, meros principios que deberán ser objeto de desarrollo por el legislador estatal.

Sobre el carácter determinante de la posición de la Comunidad Autónoma, que sólo se producirá cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o de ella se pueden derivar consecuencias administrativas o financieras especialmente relevantes, con el objeto de efectuar esa corrección que la incorporación a la Unión Europea supuso sobre nuestro sistema interno de distribución de competencias, la representación del Gobierno de la Generalitat entiende que no supone, como pretende el Defensor del Pueblo, que el Estado no pueda fijar su posición cuando las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas sean divergentes, ni que la voluntad de la Comunidad Autónoma se sobreponga a la del Estado, sino simplemente, que en aplicación de la disposición adicional segunda, el Estado deberá motivar, en el marco de la Comisión bilateral, las razones por las que no acoge la posición expuesta por la Generalitat. De hecho, recuerdan que la previsión de una participación determinante de las opiniones de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos y los efectos que deben derivarse de esa participación, se encuentran ya previstos en el acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, recogido en la Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administra-

ciones Territoriales. El Estatuto se limita a incorporar esas previsiones ya recogidas en nuestro ordenamiento jurídico en relación a instrumentos multilaterales de relación en el ámbito de la Unión Europea, a un instrumento de carácter bilateral.

Añade que no es el Estatuto de Autonomía catalán el único texto que incorpora una regulación de las relaciones con la Unión Europea, citando al respecto la Ley Orgánica 1/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía aprobada por el Congreso el 2 de noviembre.

21. En la sesión del Pleno celebrada el día 16 de diciembre de 2010, concluyó la deliberación del recurso. En aplicación de la regla 1.1 prevista en el Acuerdo de la Presidencia de 16 de diciembre de 2010, se acordó votar separadamente los pronunciamientos contenidos en los cuatro apartados del fallo de la ponencia redactada por el Excmo. Sr. don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

22. En la misma sesión de 16 de diciembre de 2010 los excelentísimos señores Magistrados decidieron, por unanimidad, hacer público el resultado de la votación y manifestaron su voluntad de que quede reflejado el sentido de su voto, en sustitución, para esta Sentencia, de la reiteración o formulación, en su caso, de los Votos particulares previstos en el art. 90.2 LOTC, dado el carácter, en lo sustancial, de Sentencia de aplicación de doctrina de la STC 31/2010, cuya votación se produjo en las mismas condiciones y términos.

23. Sometida a votación la Ponencia obtiene el siguiente resultado:

El apartado primero del fallo es aprobado por unanimidad: votaron a favor todos los excelentísimos señores Magistrados.

El apartado segundo es aprobado por seis votos a favor y cuatro en contra: votaron a favor los Magistrados don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas y don Manuel Aragón Reyes; votaron en contra la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, la Magistrada doña Elisa Pérez Vera y los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo y don Pascual Sala Sánchez.

El apartado tercero es aprobado por seis votos a favor y cuatro en contra: votaron a favor la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, la Magistrada doña Elisa Pérez Vera y los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes; votaron en contra los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y don Ramón Rodríguez Arribas.

El apartado cuarto es aprobado por seis votos a favor y cuatro en contra: votaron a favor la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, la Magistrada doña Elisa Pérez Vera y los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes; votaron en contra los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y don Ramón Rodríguez Arribas.

---

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), se compone de doscientos veintitrés artículos, quince

disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

El suplico del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo impugna directamente un número elevado de disposiciones del EAC que han quedado enumeradas en los antecedentes de hecho de esta Sentencia (antecedente 1). Remitiremos también en lo sucesivo a dichos antecedentes para una exposición íntegra de los alegatos de las partes en este recurso, lo que evitará repeticiones innecesarias.

La delimitación del alcance de este proceso y una adecuada comprensión de la Sentencia aconsejan efectuar algunas consideraciones previas.

En la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, este Tribunal enjuició el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, en el que se impugnaba también un número elevado de disposiciones del EAC. Apreciamos en ese proceso la inconstitucionalidad y nulidad de algunos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Procede ahora declarar la extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por pérdida sobrevenida de su objeto, respecto de todas las impugnaciones coincidentes en el presente en las que ha recaído ya esa declaración de inconstitucionalidad (por todas, STC 259/2007, de 19 de diciembre, FJ 2).

En concreto, se aprecia dicha coincidencia y, por ello, han perdido objeto: la expresión «y preferente» del apartado 1 de su art. 6; el inciso «con carácter exclusivo» del apartado 1 del art. 78; los incisos «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cata-

luña, que lo preside, y» del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111.

Asimismo nos sujetaremos, también en el ámbito de coincidencia, a todos y cada uno de los pronunciamientos e interpretaciones conformes a la Constitución recogidas en la parte dispositiva o fallo de la citada STC 31/2010, que son, en lo que a este recurso interesa, las siguientes: la referencia del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña»; el art. 5; el art. 6.2; el art. 33.5; art. 34; el art. 95.2; el art. 110; el art. 112; el art. 127.3; el art. 129; el art. 138; el art. 180; el apartado 1 del artículo 183; los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210; las disposiciones adicionales octava, novena y décima. Quedará, también, extendida al presente proceso, en todos y cada uno de los ámbitos de coincidencia de la impugnación, la doctrina sentada en la repetida STC 31/2010 sin necesidad de transcripción, en lo que no sea necesario para una mejor comprensión de esta Sentencia. El enjuiciamiento de los preceptos estatutarios impugnados por el Defensor del Pueblo que no lo fueron en el recurso que resolvió la STC 31/2010 merecerá una atención nueva por nuestra parte.

Será de advertir, por último, que la Sentencia da respuesta a las alegaciones según el orden expuesto en el apartado 20 de los antecedentes, que es donde se extractan los siete motivos de inconstitucionalidad formulados por el Defensor del Pueblo y los alegatos de las demás partes sobre ellos. Van precedidos del examen obligado de la pretensión de inadmisión parcial del recurso por falta de legitimación del Defensor del Pueblo,

opuesta por las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña.

2. Con carácter previo al examen de fondo del recurso debemos considerar, así, que tanto la representación procesal del Parlamento catalán como la de la Generalitat de Cataluña solicitan la inadmisión parcial del mismo. Objetan la falta de legitimación activa del Defensor del Pueblo para impugnar aquellos preceptos del Estatuto catalán que no tengan directa relación con la defensa de alguno de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución [antecedente 20 apartado A)].

La cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por este Tribunal. En la STC 150/1990, de 4 de octubre (FJ 1), afirmamos que tal propósito de restringir la legitimación del Defensor del Pueblo debía ser rechazado «por la sola y simple razón de que los arts. 162.1 a) de la Constitución y 32.1 de la LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo». Posteriormente y de modo si cabe más concluyente añadimos en la STC 274/2000, de 15 de noviembre (FJ 2), que, «con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos “no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional”».

De nuevo debemos ratificar este criterio. La legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad le es atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 162.1 a) CE, reiterándose en el art. 32.1 LOTC y en el art. 29 de su propia Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Puesto que ni la norma constitucional ni los preceptos orgánicos establecen límite alguno al contenido de esa legitimación no cabe su aplicación restrictiva, máxime cuando este Tribunal ha vinculado el principio pro actione a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad de los recursos de inconstitucionalidad (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2; y las allí citadas).

3. Cabe añadir ahora algunas consideraciones complementarias en atención a que el Defensor del Pueblo expone en su demanda que a lo largo de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 6/2006, y con posterioridad a su aprobación, vino recibiendo peticiones para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Este Tribunal ha afirmado en diversas ocasiones que los arts. 162.1 CE y 32 LOTC han concedido legitimatio ad causam para promover un proceso de inconstitucionalidad por vía directa ante este Tribunal exclusivamente al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados o cincuenta Senadores, a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Asambleas de las mismas; adoptándose, por tanto, un sistema de numerus clausus, taxativo y riguroso, que elimina la acción popular directa (AATC 320/1995, de 4 de diciembre, FJ 2; 201/2000, de 25 de julio, FJ 2; y 202/2000, de 25 de julio, FJ 2).

En efecto, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que en otros Ordenamientos comparados se confiere a los ciudadanos, y del precedente que en

nuestro Derecho supuso el art. 123.5 de la Constitución de nuestra Segunda República de 1931 –con el matizado alcance que le dio la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales–, lo cierto es que en nuestro actual Ordenamiento los particulares sólo de modo indirecto pueden provocar un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional acerca de la constitucionalidad de una norma con rango de ley, ya sea mediante la presentación de un recurso de amparo que dé lugar al planteamiento de una cuestión interna de constitucionalidad ex art. 55.2 LOTC, ya sea pidiendo en el curso de un proceso que el órgano judicial plantee una cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.1 LOTC).

Ahora bien, al margen de esas vías indirectas pueden también los ciudadanos dirigir iniciativas o sugerencias a las instituciones legitimadas, al amparo del derecho de petición reconocido en el art. 29 CE, a fin de que las mismas puedan tomar en consideración la procedencia de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra normas de rango legal. Precisamente en la STC 242/1993, de 14 de julio, FJ 1, identificamos como una de las finalidades del ejercicio del derecho de petición la de poner en marcha ciertas actuaciones institucionales como la del Defensor del Pueblo en relación con el recurso de inconstitucionalidad de las leyes. E incluso, antes de que la institución del Defensor del Pueblo iniciara el ejercicio de sus funciones, contemplamos ya la posibilidad de que en el futuro se le dirigieran peticiones de interposición de recursos de inconstitucionalidad (ATC 77/1980, de 29 de octubre, FJ 5).

Los propios trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución –que son un elemento importante de interpretación, aunque no determinante, para desentrañar el alcance y sentido de las normas, como hemos venido admitiendo tanto en relación con disposiciones constitucionales (SSTC 5/1981, de 13 de fe-

brero, FJ 9; y 15/2000, de 20 de enero, FJ 7) como respecto a aquellas integrantes del bloque de constitucionalidad (STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5)–, ponen de manifiesto que la legitimación del Defensor del Pueblo fue valorada como paliativa de la ausencia de una acción popular en esta materia.

En definitiva, la legitimación constitucional atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 162.1 a) CE no debe ser interpretada exclusivamente a partir del art. 54 CE, pues, a diferencia de lo que acontece con la legitimación para interponer el recurso de amparo –que está conectada con la defensa de los derechos fundamentales–, la legitimación para presentar el recurso de inconstitucionalidad coloca en nuestro Ordenamiento al Defensor del Pueblo en el papel de defensor de la propia Constitución.

De ahí, que ninguna consecuencia debamos extraer de la alegación acerca de que el Defensor del Pueblo, tanto en sus actuaciones precedentes como en sus informes anuales, hubiera mantenido el criterio de no plantear recursos de inconstitucionalidad cuando ya lo hubiese hecho cualquiera de los demás legitimados para ello o cuando su intervención no resultase imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Por lo demás, nada ofrece de particular que el Defensor del Pueblo haya tenido mayor preocupación en promover el control de constitucionalidad sobre normas que afecten o incidan en el contenido de los derechos reconocidos en el título I de la Constitución.

La legitimación para promover los procesos de control de constitucionalidad de las leyes nace ex Constitutione, no siendo susceptible de disposición o renuncia, sin que, en ningún caso, resulte afectada por la intensidad de su ejercicio. Es la propia

discrecionalidad que, de modo inherente, acompaña al uso de esta función constitucional la que impide, obviamente, cualquier atisbo de control en ese ámbito por parte de este Tribunal Constitucional.

Procede, en consecuencia, rechazar la excepción de falta de legitimación opuesta por el Parlamento catalán y la Generalitat de Cataluña.

4. Las alegaciones de las partes sobre la inconstitucionalidad de preceptos estatutarios que se refieren al origen de los poderes de la Generalitat y al fundamento del autogobierno de Cataluña en relación con su consideración como nación han quedado expuestas en el antecedente 20, apartado B).

El Defensor del Pueblo impugna los arts. 2.4 y 5 EAC, en relación con las referencias que se contienen en el Preámbulo EAC a Cataluña «como nación» y «realidad nacional» y a los «derechos históricos del pueblo catalán». Entiende que los incisos «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña» y «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán», contenidos en los citados artículos, exceden del ámbito que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía y vulneran los arts. 1.2 y 2 CE.

En cuanto al empleo de los términos «nación» y «realidad nacional» referidos a Cataluña utilizados en el Preámbulo del EAC este Tribunal ha declarado que dichos términos carecen de eficacia jurídica interpretativa (STC 31/2010, FJ 12, y fallo).

Por lo que se refiere al art. 2.4 EAC, una impugnación similar ha sido desestimada en la STC 31/2010. En ella hemos declarado que «el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, que el precepto sujeta expresamente

a la Constitución –sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)– y al Estatuto. No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión “pueblo de Cataluña” en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión “pueblo español”, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez» (STC 31/2010, FJ 9).

Respecto de la impugnación del inciso «el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán» del art. 5 EAC y, por ende, de la afirmación del preámbulo EAC de que «[el] autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de

aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat», hemos apreciado que no son contrarios a la Constitución siempre y cuando se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico 10 de la STC 31/2010. A él procede remitirse íntegramente.

5. Damos respuesta ahora a la impugnación del Defensor del Pueblo del título I del EAC (artículos 15 a 54) sobre derechos, deberes y principios rectores. Las posiciones de las partes se recogen en el antecedente 20, apartado C).

Sobre el contenido posible de los Estatutos de Autonomía nos remitimos a lo que hemos declarado en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6 de la STC 31/2010, con cita de la STC 247/2007 (FFJJ 6 y 12).

En relación con la alegación sobre la limitación que se produciría en la libertad del legislador estatal por la inclusión de una tabla de derechos en los Estatutos de Autonomía, con vulneración del art. 66.2 CE, nos remitimos a la STC 31/2010, FJ 16, que a su vez se remite a los fundamentos jurídicos 13 a 15 de la STC 247/2007, y FJ 17.

Por ello, en tanto que, como hemos declarado, los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos de Cataluña, ninguna limitación, impedimento o menoscabo provocan en el ejercicio de las competencias estatales, ya fueran éstas exclusivas o compartidas.

En lo referente a la limitación que supone la inclusión y desarrollo de derechos en un Estatuto de Autonomía respecto del legislador autonómico hemos advertido que, «como norma primera de un sistema normativo autónomo, [el Estatuto] tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios, lo que no se compadece con la disciplina de desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial (contenido mínimo) ya se habrá verificado en la Constitución»



(STC 31/2010, FJ 17), y que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, no puede, «no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia» (STC 31/2010, FJ 17).

No obstante, y dado que el recurrente no hace una reflexión sobre cada uno de los derechos reconocidos en el Estatuto y la limitación que, a su juicio, implicarían, este Tribunal no puede pronunciarse sobre cómo y en qué medida se verían afectados el legislador estatal y el autonómico por el contenido de cada uno de los derechos que integran el título impugnado, salvo los impugnados en materia lingüística, que se enjuiciarán en el fundamento jurídico siguiente. Es doctrina reiterada de este Tribunal que es carga del recurrente «no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y las allí citadas).

Por último, el Defensor del Pueblo anuda a estas alegaciones el razonamiento sobre lo que supone la «expropiación de las facultades de iniciativa legislativa y de reforma de las Cortes Generales» en el procedimiento de reforma estatutaria. Dicha alegación carece de

consistencia pues será de recordar que en la STC 31/2010 se afirmó que la ley orgánica «como tipo normativo, es indisponible –en su contenido, procedimiento y formalidades– por el legislador estatutario» (FJ 143 in fine), sin que sea pertinente enjuiciar los preceptos que regulan el procedimiento de reforma estatutaria a la que quedan sometidos los derechos (art. 222 EAC), por cuanto no resulta mencionado en forma expresa en el suplico de la demanda.

Por todo lo expuesto se desestima la impugnación examinada.

6. El Defensor del Pueblo impugna, en materia de cooficialidad y régimen lingüístico, los arts. 6.1 y 2, 33.5 y 34 EAC. Las posiciones de las partes se recogen en el antecedente 20, apartado D).

Respecto del reproche constitucional que hace el recurrente sobre el «desapoderamiento» que produce en el legislador estatal la regulación estatutaria en materia lingüística, hemos de recordar que las competencias lingüísticas tienen carácter concurrente, pues «tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40) no viéndose el Estado limitado, impedido o menoscabado en uso de su competencia, ex art. 3.1 en relación con el 149.1.1 CE, «para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado» (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3; en el mismo sentido, STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4). Así lo hemos reiterado en la STC 31/2010, FJ 14.

Debe ser desestimado este motivo de inconstitucionalidad por las razones expuestas.

Por las mismas razones, también debe ser desestimado el alegato sobre la limi-

tación que produciría en el legislador autonómico lo que el recurrente denomina «elevación de rango» de la regulación, en virtud de lo expuesto en la STC 31/2010, FJ 6. De otra parte, al declarar la inconstitucionalidad del término «y preferente» contenida en el art. 6.1 EAC, dicha impugnación ha perdido objeto. Basta con remitimos en lo demás a lo expuesto en la STC 31/2010, FJ 14 a).

«En lo que hace a la segunda de las consecuencias anudadas por el art. 6.1 EAC al carácter propio de la lengua catalana, es decir, a su definición como “la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”, hemos de recordar que “no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía” (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), si bien “ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10, hemos dicho tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 C.E.) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos” (STC 337/1994, FJ 10). El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña. En la medida en que el concreto régimen jurídico de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza se regula en el art. 35 EAC

remitimos al enjuiciamiento de ese precepto la exposición de las razones que abonen nuestro pronunciamiento sobre la constitucionalidad del modelo lingüístico de la enseñanza establecido en el Estatuto. Pero desde ahora hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» [STC 31/2010, FJ 14 a)].

Sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados específicamente por el Defensor del Pueblo en relación con la regulación lingüística hemos concluido que la imposición estatutaria del deber de conocimiento del catalán previsto en el art. 6.2 EAC no es inconstitucional interpretado en los términos del FJ 14 b) de la STC 31/2010, al que nos remitimos.

En referencia a la declaración estatutaria del derecho atribuido a los catalanes de relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales de ámbito estatal reconocido en el art. 33.5 EAC hemos afirmado que, interpretado en los términos del fundamento jurídico 21 de la STC 31/2010, al que nos remitimos, no es inconstitucional.

Por último, y en relación con el art. 34 EAC, hemos resuelto que, interpretado en los términos del fundamento jurídico 22 de la STC 31/2010, al que también nos remitimos, no es contrario a la Constitución.

7. En relación con el Síndic de Greuges, el Defensor del Pueblo impugna el inciso «con carácter exclusivo» del art. 78.1 EAC en los términos expuestos en el antecedente 20, apartado E). Dicho inciso fue declarado inconstitucional, y por lo tanto nulo, en la STC 31/2010, FJ 33 y fallo, por lo que el recurso ha perdido objeto en forma sobrevenida respecto del mismo.

También se impugna el último párrafo del citado art 78.1 EAC, a cuyo tenor el Síndic de Greuges «[t]ambién supervisa

la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma», y el apartado 2 del citado artículo, que dispone que «[e]l Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones».

El párrafo del art. 78.1 EAC que se ha transcrito no fue enjuiciado de manera autónoma en la STC 31/2010 y el apartado 2 del art. 78 no fue impugnada en aquella ocasión. Procede ahora abordar el examen de ambos.

No puede prosperar el alegato del Defensor del Pueblo, cuando considera incompatible con el art. 54 CE y con la autonomía local garantizada en el art. 137 CE, la atribución al Síndic de Greuges de facultades de supervisión de la actividad de la Administración local. Una vez declarada la inconstitucionalidad de la exclusividad del Síndic de Greuges en el ejercicio de la función de protección y defensa de los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el EAC por la STC 31/2010, FJ 33, el hecho de que también se encargue de la supervisión de la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma (art. 78.1 EAC) no es inconstitucional. En efecto, dicha supervisión, tras el pronunciamiento estimatorio del recurso interpuesto contra el inciso «con carácter exclusivo» del apartado 1 del artículo 78, no podrá considerarse exclusiva ni excluyente de la supervisión del Defensor del Pueblo en cuanto que ésta lo es de todas las Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales.

Por lo expuesto debe desestimarse la impugnación del último párrafo del art. 78.1 EAC.

Tampoco puede estimarse, por último, la impugnación de la imposición al Defensor del Pueblo –en la norma estatutaria– del deber de colaborar en el ejer-

cicio de sus funciones con el Síndic de Greuges (art. 78.2 EAC) por supuesta infracción, a juicio del recurrente, de la reserva establecida en favor de la ley orgánica de desarrollo del art. 54 CE.

Conviene comenzar recordando que hemos dicho en relación con el establecimiento del principio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos que no puede entenderse «que delimitar supuestos de cooperación entre [ellos] pueda afectar negativamente, sino más bien al contrario, al deber de los poderes públicos de Cataluña de promover las condiciones y remover los obstáculos a la libertad e igualdad de ciudadanos y grupos sociales que contempla el art. 8 del EAC» (STC 157/1988, de 15 de septiembre, FJ 5). Dicho lo cual, que la previsión de dicho deber se incluya en un Estatuto de Autonomía no cambia el sentido de tal afirmación, por cuanto hemos dicho que el principio de cooperación queda conectado con el principio de voluntariedad (STC 13/2007, FJ 9), de forma tal que la inclusión o no en el Estatuto no vincula en ningún caso al Estado, por lo que no puede considerarse como una imposición, sino únicamente como una manifestación de respeto hacia dicho principio, pudiendo actuar el Estado con plena libertad.

En atención a la doctrina expuesta procede declarar que art. 78.2 EAC no es inconstitucional.

8. El Defensor del Pueblo denuncia la inconstitucionalidad de determinados preceptos relativos al Poder Judicial, la Administración de Justicia y otros órganos estatales en un motivo único de impugnación, en los términos expuestos en el apartado F) de nuestro antecedente 20, en el que se enumeran los preceptos impugnados y al que se remite una vez más para la exposición de las posiciones de las partes.

Han perdido objeto en forma sobrevenida los incisos «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y» del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del apartado 2 del art. 101. Por ello, se enjuiciarán ahora los apartados 2, 5 y 6 del art. 95 EAC; los apartados 1, 2, letras f), g), h) e i), y 4 del art. 98 EAC; los apartados 1 y 2 del art. 99 EAC; el art. 100.2 EAC; el art. 102 EAC; el apartado 3 del art. 103 EAC; el apartado 1 del art. 108 EAC; el art. 180; los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC; y las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima.

La diversidad de materias que regulan los preceptos impugnados no es obstáculo para su integración en un solo motivo de inconstitucionalidad, como ha hecho el Defensor del Pueblo. Con excepción de la impugnación del Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97 EAC, que ha perdido objeto tras la STC 31/2010), todas ellas cobran unidad a efectos de su impugnación porque la tacha de inconstitucionalidad que se formula es única: la de que con su inclusión en una fuente no idónea, como lo es un Estatuto de Autonomía, con un procedimiento reforzado de reforma, se prefiguran o predeterminan, a juicio del recurrente, decisiones normativas propias de las leyes orgánicas u ordinarias del Estado, que sólo éstas pueden regular. Por ello denuncia también, con esta perspectiva, la inconstitucionalidad en la que incurren otros preceptos como los arts. 180, 182, apartados 1, 2 y 3, y disposiciones séptima, octava, novena y décima. Conllevan a juicio del recurrente un mandato al Estado que vulnera los arts. 66.1, 122.1 y 2, 152.1 y 159, todos CE, incluso cuando se remiten a las leyes competentes.

El alegato no puede prosperar porque de lo expuesto en los fundamentos jurídicos 42 a 55 de la STC 31/2010, se deduce que con independencia de la inclusión de cualquier contenido relacionado con la materia de Administración de Justicia recogida en el art. 149.1.5 CE, el Estado conserva el ejercicio de sus competencias, sin que lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía pueda condicionar en absoluto al legislador orgánico, erigiéndose la Ley Orgánica del Poder Judicial en la única norma constitucionalmente habilitada para regular cuestiones en materia de Administración de Justicia en sentido propio.

Así, en concreto, respecto del art. 95.2 EAC, nos remitimos a lo dispuesto en el fundamento jurídico 44 de la STC 31/2010.

La misma solución merece la impugnación de los apartados 5 y 6 del art. 95, los apartados 1 y apartado 2, letras f), g), h) e i) del art. 98, y art. 99 EAC, referentes al Consejo de Justicia de Cataluña, en la medida en que el Defensor del Pueblo los ha recurrido en su totalidad y, por tanto, pervive la impugnación tras la pérdida de objeto de parte de ellos por lo dispuesto en el fallo de la STC 31/2010. No obstante, en cuanto que la razón de decidir debe ser la misma, nos remitimos, en lo que afecte a la impugnación de dichos artículos, a lo expuesto en los fundamentos jurídicos 48 y 49. Igual respuesta debe darse respecto del art. 100.2 EAC, precepto no sometido a control en la STC 31/2010, que recoge la posibilidad de impugnación jurisdiccional de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que no puedan serlo en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, debiendo entender que las leyes a las que se remite no son sino las leyes estatales.

La inconstitucionalidad del art. 102 EAC fue rechazada en la STC 31/2010 por los argumentos expuestos en los funda-

mentos jurídicos 21 y 51, a los que nos remitimos.

Tampoco existe la predeterminación de las leyes estatales que aduce el Defensor del Pueblo en la posibilidad, contemplada en el apartado 3 del art. 103 EAC, en punto a la creación por ley del Parlamento catalán de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. Ya hemos dicho que «lo es, según previene el propio precepto, “[d]entro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial”, de manera que tal creación sólo es posible si esa Ley Orgánica lo permite y en los términos en que lo haga» (STC 31/2010, FJ 52).

El Defensor del Pueblo recurre el art. 108.1 EAC, precepto no sometido a control en la STC 31/2010, por cuanto entiende que la predeterminación que conlleva la inclusión de un Estatuto de la competencia sobre la justicia de paz constituye una previsión que «o no significa[n] nada o condiciona[n] al legislador orgánico del Poder Judicial y ambas cosas son inaceptables». Pues bien, de conformidad con los fundamentos jurídicos 42 a 55 de la STC 31/2010, debemos confirmar que, con independencia de la inclusión de cualquier contenido relacionado con la materia de Administración de Justicia recogida en el art. 149.1.5 CE, el Estado, que tiene reconocida la competencia exclusiva, decide con perfecta libertad, sin que lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía pueda condicionar en absoluto al legislador orgánico, erigiéndose Ley Orgánica del Poder Judicial en la única norma constitucionalmente habilitada para regular cuestiones en materia de Administración de Justicia en sentido propio, como lo es la Justicia de paz en la que se ejerce función jurisdiccional en sentido estricto.

Respecto del art. 180 EAC, que prevé estatutariamente la participación de la Generalitat en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Consti-

tucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, se ha declarado que no es inconstitucional siempre que se interprete que «la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes» (STC 31/2010, FJ 113).

Sobre la previsión de designación por la Generalitat de representantes en los organismos económicos y sociales contemplada en los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC, hemos apreciado que no puede prosperar la impugnación en virtud de los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 114, de la STC 31/2010, al que nos remitimos.

En relación con la impugnación de la disposición adicional séptima, con una argumentación que se ciñe a los incisos que establecen «que será tramitado como Proyecto de Ley por el primero» y «[e]l Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley», se afirma en la repetida STC 31/2010, con motivo de la impugnación de su último párrafo, que «su tramitación como proyecto de ley, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (STC 181/1988, FJ 4)» (STC 31/2010, FJ 136). Este decisum debe determinar la desestimación de la impugnación respecto del primer párrafo, en los mismos términos del fundamento jurídico 136 de la repetida STC 31/2010, en que así se hizo.

Las disposiciones adicionales octava, novena y décima impugnadas son constitucionales interpretadas según lo dispuesto en el fundamento jurídico 137 de la STC 31/2010, al que nos remitimos.

9. Abordamos ahora el examen de las impugnaciones recogidas en el antecedente 20, apartado G), en el que el Defensor del Pueblo recurre con carácter

general el sistema de asunción de competencias diseñado en el EAC. En concreto impugna los arts. 110, 111 y 112 incluidos en el capítulo I (lo que denomina «blindaje por definición») y la práctica totalidad de los artículos del capítulo II, del título IV que se enumeran en el antecedente 20, apartado G), in fine, lo que denomina «blindaje por descripción».

El recurrente afirma que el sistema de distribución competencial diseñado por el EAC, que se concreta en las disposiciones recurridas, da lugar a cinco consecuencias encadenadas contrarias a la Constitución de 1978: La vulneración de la jurisprudencia constitucional al aprobar normas meramente interpretativas de la Constitución; la predeterminación, al dictarlas, de la decisión de las demás Comunidades Autónomas; la predeterminación también, al dictarlas, del ámbito de la legislación básica del Estado; la petrificación, al dictarlas, del Ordenamiento jurídico y de la capacidad de decisión de los legisladores autonómico y estatal; y la invasión de las competencias del Tribunal Constitucional, al quedar también predeterminado para interpretar los arts. 148.1 y 149.1 CE cuando resuelva las controversias.

Ha perdido objeto en forma sobrevenida el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111 EAC, en cuanto que en la STC 31/2010, FJ 60 y fallo, se declaró su inconstitucionalidad al estimar que «no se ajusta... al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado».

Sobre la aprobación de normas meramente interpretativas de la Constitución y la limitación que el EAC provocaría en el ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales es obligado remitirse a lo dicho en los fundamentos jurídicos 57 y 58 de la repetida STC 31/2010 y a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8. En concreto se afirmó que «[e]n su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infranconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (STC 31/2010, FJ 57).

Dicho razonamiento nos lleva a desestimar también el argumento sobre la predeterminación que la nueva distribución competencial generaría sobre el resto de las Comunidades Autónomas al quedar vinculadas por la interpretación supuestamente auténtica de la Constitución llevada a cabo por el EAC, pues éstas, al igual que todos los operadores jurídicos, y, en general, todos los poderes públicos (art. 37.1 LOTC), están vinculadas en forma inmediata por las interpretaciones de la Constitución y del EAC llevadas a cabo en la STC 31/2010 por este Tribunal.

En referencia a la predeterminación que supone, a juicio del recurrente, el nuevo blindaje competencial respecto del legislador estatal y del autonómico

hemos dicho que tanto la definición de las potestades, facultades y funciones que integran el contenido funcional de las competencias, que el recurrente llama blindaje por definición, como la técnica de la descripción de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias, que denomina blindaje por descripción, tienen un sentido meramente descriptivo y no impiden, limitan o menoscaban el ejercicio de las competencias estatales (STC 31/2010, FFJJ 58 y 64). Por otro lado, tampoco limitan de manera inconstitucional las facultades del legislador autonómico como razonamos en la STC 31/2010 y en la STC 247/2007, ambas FJ 6.

En concreto, en relación con la impugnación del art. 110 EAC hemos declarado que el citado precepto «no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales» (STC 31/2010, FJ 59). Y hemos concluido que, interpretado en esos términos, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución (STC 31/2010, FJ 59 y fallo).

Sobre el art. 111 EAC hemos afirmado que, una vez declarada la inconstitucionalidad del inciso anteriormente reproducido, el precepto se atiende escrupulosamente al modelo constitucional, describiendo «el supuesto del concurso de

competencias arbitrado con arreglo al criterio bases/desarrollo» (STC 31/2010, FJ 60).

Por último, y respecto del art. 112 EAC hemos declarado que «[e]l precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto “legislación”, cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a “la normativa del Estado” se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de “la normativa (legal y reglamentaria) del Estado”, no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC» (STC 31/2010, FJ 61). Interpretado en esos términos, hemos concluido que el art. 112 EAC no es contrario a la Constitución (STC 31/2010, FJ 61 y fallo).

Por lo expuesto, los preceptos que se recurren no predeterminan, impiden o inciden en la interpretación del conte-

nido del art. 149.1 CE. Pierde relieve que los arts. 122, 126, 130, 135, 141, 143, 146, 150, 157, 167 y 173, no hayan sido incluidos en forma expresa en el suplico de la demanda del Defensor del Pueblo. Aunque se solicita en la demanda que hagamos uso del art. 39.1 LOTC, potestad que incumbe únicamente al Tribunal Constitucional, ello no es necesario en el presente caso para extender a ellos nuestra respuesta de conjunto, pues las cinco consecuencias encadenadas que invoca [antecedente 20, apartado G), letra a) in fine] pierden consistencia respecto de todos los preceptos que regulan la distribución competencial en aplicación de lo dispuesto en los arts. 164.1 CE, 38.1 LOTC y 5 LOPJ.

Conviene advertir, en este sentido, que el Defensor del Pueblo no argumenta sobre la posible inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados en el suplico de la demanda cuya enumeración se recoge en el antecedente de hecho 20 letra G. Se limita a hacer mención, al hilo de su impugnación, de la predeterminación que los preceptos impugnados hacen del alcance del art. 149.1 CE, bien a través de la utilización del verbo «incluir» o la expresión «en todo caso» –y la subsiguiente enumeración de submaterias– del capítulo II del título IV EAC, o de fórmulas equiparables de descripción de contenidos. Lo expuesto basta para rechazar el motivo sin que proceda realizar un juicio individualizado sobre cada disposición. Es doctrina reiterada de este Tribunal que es carga del recurrente, «no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y las allí citadas).

En cambio, respecto de los arts. 127.3, 129 y 138 EAC, sobre los que sí hay im-

pugnaciones concretas en la demanda basadas en la vulneración de competencias exclusivas estatales, debemos remitirnos a lo resuelto, en atención a esos motivos, sobre dichos preceptos en la STC 31/2010, donde concluimos que no eran inconstitucionales interpretados de la manera expresada en los fundamentos jurídicos 73, 76 y 83, respectivamente, a los que íntegramente nos remitimos.

10. El antecedente 20, apartado H), recoge la impugnación de determinados preceptos reguladores de las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Cataluña y las alegaciones de las partes.

El Defensor del Pueblo efectúa una serie de consideraciones generales sobre el principio de bilateralidad contenido en el art. 3.1 EAC. Si bien el citado artículo no aparece formalmente incluido en la relación de preceptos que se enumeran en el suplico de la demanda, de las alegaciones que el recurrente esgrime se deduce la voluntad de impugnación (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 4). No obstante, la impugnación debe ser desestimada por las razones expuestas en la STC 31/2010, FFJJ 13 y 110.

En concreto, y en relación con la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat» y del Estado, hemos entendido que no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 115 de la STC 31/2010, al que nos remitimos.

Respecto de las concretas funciones que a aquella comisión atribuye el art. 183.2 EAC, de entre las que el recurrente destaca, por entenderlas especialmente significativas, las referidas en el apartado 2, letras a) y f) EAC, nos remitimos a lo dispuesto en el fundamento jurídico 116 de la STC 31/2010, debiendo, por las razones allí expuestas, desestimar dicha impugnación. También se desestima la



impugnación de los apartados 3, 4 y 5 del art. 183 EAC, dado que no se argumenta en la demanda sobre su concreta inconstitucionalidad.

Por último, hemos afirmado que el art. 210 EAC, que regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 135 de la STC 31/2010. En la medida en la que el Defensor del Pueblo, aunque sin ofrecer una argumentación concreta referida a cada uno de sus apartados, impugna el art. 210 EAC en su conjunto, sosteniendo la inconstitucionalidad del significado y funciones que a la Comisión Mixta atribuye el Estatuto, debemos analizar la proyección de nuestra citada STC 31/2010 sobre la presente impugnación. Allí ya establecimos que el apartado 1 y el apartado 2, epígrafes a), b) y d) del art. 210 no eran inconstitucionales interpretados según se determinaba en el fundamento jurídico 135, por lo que respecto de ellos debemos ahora repetir idéntica conclusión con remisión a dicho fundamento jurídico, debiendo desestimar la impugnación de los epígrafes c), e), f), g) y h) del apartado 2, así como los apartados 3 y 4 del art. 210 EAC, por falta de argumentación suficiente.

11. En el antecedente 20, apartado H), se recoge la impugnación del principio de bilateralidad en materia de relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y las alegaciones de las partes. El Defensor del Pueblo sostiene la inconstitucionalidad de los arts. 186.2 y 3 EAC. Dichas impugnaciones deben ser desestimadas por las razones expuestas en el fundamento jurídico 120 de la STC 31/2010.

---

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTO-

RIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia,

Declarar que:

1.º Queda extinguido el recurso, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la impugnación de la expresión «y preferente» del apartado 1 de su art. 6; el inciso «con carácter exclusivo» del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso «por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y» del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111.

2.º En cuanto a las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña impugnadas, ha de estarse a lo señalado en los fundamentos jurídicos 1 y 4.

3.º No son inconstitucionales, en los términos expresados en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican: el art. 5 (FJ 4); el apartado 2 del art. 6 (FJ 6); el apartado 5 del art. 33 (FJ 6); el art. 34 (FJ 6); el apartado 2 del art. 95 (FJ 8); el art. 110 (FJ 9); el art. 112 (FJ 9); el apartado 3 del art. 127 (FJ 9); el art. 129 (FJ 9); el art. 138 (FJ 9); el art. 180 (FJ 8); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 10); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art.

210 (FJ 10); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 8).

4.º Se desestima el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil diez.–*María Emilia Casas Baamonde*.–*Guillermo Jiménez Sánchez*.–*Vicente Conde Martín de Hijas*.–*Javier Delgado Barrio*.–*Elisa Pérez Vera*.–*Eugeni Gay Montalvo*.–*Jorge Rodríguez Zapata Pérez*.–*Ramón Rodríguez Arribas*.–*Pascual Sala Sánchez*.–*Manuel Aragón Reyes*.–Firmado y rubricado.

---

**SENTENCIA 138/2010, de 16 de diciembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 9330-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado; competencias en materia de aguas, vertidos, transporte marítimo y fluvial y denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad; financiación autonómica: extinción parcial del recurso e interpretación de preceptos legales (STC 31/2010). («BOE» núm. 16 de enero de 2011.)**

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

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 9330-2006, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Han comparecido el Abogado del Estado, el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

---

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 11 de octubre de 2006, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1 g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y contra las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima; así como contra la disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC). Por otrosí solicitó la tramitación procesal preferente del recurso, dada la importancia de la norma impugnada y la afectación de otras leyes fundamentales del Ordenamiento jurídico.

2. El recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja se estructura en cinco apartados: a) consideraciones generales (que incluye además de unas consideraciones sobre la función constitucional de los Estatutos de

Autonomía y sus límites, el examen de la legitimación del Gobierno de La Rioja para interponer el presente recurso); b) principio de bilateralidad; c) gestión del agua; d) denominaciones e indicaciones geográficas de calidad; y e) sistema de financiación autonómica. Estos tres últimos apartados se enmarcan bajo un epígrafe común que incluye unas reflexiones previas sobre la definición y distribución de competencias en el EAC.

a) El recurso se inicia, por consiguiente, con unas reflexiones de carácter general relativas a la caracterización constitucional de los Estatutos de Autonomía y a los límites que impone la Constitución a su contenido. El Gobierno de La Rioja razona que estas consideraciones generales son convenientes porque la Ley Orgánica 6/2006 más que una modificación del EAC ha procedido a elaborar un nuevo Estatuto.

El art. 147.1 CE define a los Estatutos de Autonomías como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», como la cúspide del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma. Ello no supone, sin embargo, que los Estatutos tengan rango constitucional o que emanen del poder constituyente; por el contrario, su fundamento es la propia Constitución (art. 2 CE) y su finalidad es crear y articular orgánicamente la respectiva Comunidad Autónoma dentro de los términos previstos por la Constitución (art. 147.1 CE). Al mismo tiempo, coronan el ordenamiento autonómico, lo que no impide que otras normas estatales también se apliquen en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, como señala el art. 147.1 CE, los Estatutos de Autonomía son «parte integrante del ordenamiento jurídico», esto es, no se integran a posteriori en aquél, sino que nacen como normas del Estado. Ciertamente, la única potestad legislativa que concurre para aprobarlos y darles valor y vigencia es la de las Cortes

Generales. En su reforma, en cambio, la intervención de los poderes internos de la Comunidad Autónoma es más decisiva. Sólo desde esta perspectiva es posible hablar de los Estatutos como normas paccionadas. Desde un punto de vista formal, los Estatutos son una ley orgánica aunque de naturaleza *sui generis*, ya que el legislador estatal no puede alterarlos ni derogarlos por su sola voluntad, resultando que la disponibilidad sobre el contenido del Estatuto, una vez incluido en él, se comparte con la Comunidad Autónoma. Esta «inmunidad» del contenido de los Estatutos es una nota importante del Estado autonómico que cabe calificar como una garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española establece el contenido mínimo de los Estatutos de autonomía (arts. 147.2 y 3, 152.3, 4.2 y 69.5). Pero, al mismo tiempo, delimita negativamente este mismo contenido. Entre estos últimos límites, el recurso se refiere a: 1) aquellas materias que la CE reserva a la ley orgánica, tales como el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), la regulación del Poder Judicial (art. 122 CE), la colaboración financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE) o las leyes orgánicas de transferencia y delegación (art. 150.2 CE); b) aquellas otras materias que la Constitución reserva a la competencia exclusiva o básica del Estado y respecto de las que el Estatuto ni puede regular directamente ni puede contener mandatos al legislador sobre las mismas.

El Gobierno recurrente destaca como otro aspecto relevante del contenido de los Estatutos de Autonomía el grado de concreción admisible en la determinación de las competencias asumidas estatutariamente. Este grado de concreción es necesariamente limitado. En primer lugar, porque el Estatuto no puede condicionar excesivamente el futuro ejercicio de las competencias por la propia Comunidad

Autónoma. En segundo lugar, porque el Estatuto no puede condicionar el ejercicio de las competencias del Estado, que en todo caso debe respetar íntegramente. Es por ello que un Estatuto de Autonomía no puede decidir el alcance de las competencias básicas o de las competencias legislativas del Estado, una tarea que corresponde hacer al Estado respecto de todas las Comunidades Autónomas.

Tras haber realizado estas consideraciones generales, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja procede a examinar su legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

En el plano general, señala que el EAC es formalmente una ley estatal (no una ley autonómica) y, a los efectos de satisfacer el requisito de que la ley recurrida pueda afectar a su propio ámbito de autonomía, recuerda la evolución de la doctrina constitucional y su paulatina flexibilización hasta el punto de reconocer legitimación cuando se insta la depuración del ordenamiento jurídico siempre que exista una conexión material –interpretada en sentido amplio– entre la ley estatal recurrida y el ámbito competencial autonómico.

Para el caso concreto, el Gobierno recurrente afirma que el fundamento de su legitimación es doble. En unos supuestos los puntos de conexión son concretos y precisos, y hacen referencia al menoscabo de intereses y competencias expresamente considerados en el Estatuto de La Rioja. Es el caso de los preceptos relativos a la gestión del agua, a las denominaciones de origen intercomunitarias y al sistema de financiación autonómica. En otros supuestos los puntos de conexión son generales y responden al hecho de que el nuevo Estatuto catalán afecta al modelo territorial de Estado y, en consecuencia, a la posición relativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas. En este grupo estarían los pre-

ceptos relativos al título I, a la tipología y alcance territorial de las competencias, al Poder Judicial en Cataluña, y a las relaciones institucionales de la Generalitat con el Estado. A pesar de este doble fundamento, los recurrentes limitan su recurso a primer grupo de preceptos, esto es a los que afectan sustancialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, excepcionalmente, al denominado principio de bilateralidad.

b) El recurso procede acto seguido a formular una serie de alegaciones relativas al principio de bilateralidad. El gobierno de La Rioja considera que la configuración que el EAC hace de este principio es contraria a la Constitución.

Según su parecer, el EAC utiliza técnicas diversas (art. 117.4: informe previo o preceptivo; art. 186 y disposición adicional segunda informes determinantes) que resultan incompatibles con la posición que la Constitución atribuye al Estado como garante y gestor del interés general de la Nación. Del mismo modo, el EAC impone la participación de la Generalitat, por sí misma o a través de la Comisión bilateral, en la adopción de decisiones estatales en materias propias de la competencia exclusiva del Estado.

El EAC, en definitiva, concibe el principio de bilateralidad como «coparticipación decisiva en la toma de acuerdos o resoluciones, en la formación de la voluntad del Estado como ente político contrapuesto a las Comunidades Autónomas, o en la conformación de las iniciativas legislativas o en el ejercicio mismo del poder legislativo o reglamentario en las materias de competencia exclusiva del Estado».

Para el Gobierno recurrente, un Estatuto de Autonomía no puede condicionar el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas, que deben tener siempre un alcance general y que, por consiguiente, no afectan exclusivamente

a Cataluña. Es por ello que insta la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3.1, 174.3, en tanto que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado, y 183 y 210, que configuran, respectivamente, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, a través de las que se articula dicho principio; así como la disposición adicional segunda, relativa a la obligación de motivar que se impone al Gobierno del Estado si no acoge la posición del Gobierno de la Generalitat.

c) Antes de proceder a examinar los preceptos que afectan al ámbito competencial de La Rioja, el recurso formula una serie de consideraciones generales sobre la definición y distribución de competencias en el EAC.

Sobre la base de la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional –que rechaza que los Estatutos sean los únicos textos que deben tenerse en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial (SSTC 18/1982, 20/1988 y 56/1990, entre otras)–, el Gobierno de la Rioja considera que el Estatuto recurrido es un ejemplo paradigmático de lo que no debe ni puede realizar un Estatuto de Autonomía. Según su parecer, el capítulo I del título IV EAC, relativo a la tipología de las competencias, altera sustancialmente el orden constitucional de distribución de competencias regulando un sistema que sólo es aplicable a Cataluña y que blindas las competencias autonómicas.

Para el Gobierno recurrente, el sistema resultante se basa en una serie de elementos esenciales: a) la Generalitat asume la totalidad de las funciones legislativas y ejecutivas en las competencias exclusivas (art. 110 EAC), negándose al Estado cualquier título competencial al definirse aquellas como excluyentes; b) el Estatuto configura las competencias com-

partidas como un límite a la capacidad del Estado para aprobar «leyes de bases», al poder señalar únicamente principios o mínimos comunes orientadores de la actuación de la Generalitat; c) el EAC declara competencia exclusiva de la Generalitat ciertas materias que eran competencias exclusivas del Estado (puertos y aeropuertos, dominio público radioeléctrico, redes viarias, inmigración, extranjería, tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, referenda, títulos académicos y profesionales, planta y demarcación judicial, etc.); d) el EAC regula directamente materias que la Constitución reserva al Estado (Ley Orgánica del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del régimen electoral general, de referéndum, del Estatuto del Ministerio Fiscal, de organización y funcionamiento de la Administración del Estado y las leyes reguladoras de los organismos en los que la Generalitat debe tener representantes), olvidando que la reserva constitucional de ley orgánica que existe en estos casos no puede ser cumplida por el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, el sistema de distribución de competencias recogido en el Estatuto de Cataluña supone, según el Gobierno recurrente, una ruptura del sistema establecido por la Constitución en beneficio de una Comunidad Autónoma, creando una situación de desigualdad respecto de las restantes Comunidades y una ruptura del principio de unidad de mercado.

El primer bloque de preceptos estatutarios objeto de impugnación hace referencia a la gestión del agua. Se trata de los artículos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC.

La impugnación de los diversos apartados del art. 117 EAC, rubricado «aguas y obras hidráulicas», tiene como punto de conexión la común pertenencia de Cataluña y La Rioja a la cuenca intercomunitaria del Ebro, lo que posibilita que determinadas decisiones de la Genera-

litat pueden afectar a intereses y competencias de La Rioja en el ámbito de las aguas [art. 8.1.17 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)], la pesca (art. 8.1.21 EAR), las obras públicas (art. 8.1.14 EAR), la protección del medio ambiente (art. 9.1 EAR) o la sanidad e higiene (art. 9.5 EAR). Dicha afectación puede darse, según el Gobierno recurrente, incluso en el caso de las cuencas internas catalanas, dado que están parcialmente conectadas con la del Ebro en virtud del trasvase autorizado por la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona.

Por lo que respecta al art. 117.1 EAC, que concreta la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, esto es, que discurren sólo por territorio catalán, los recurrentes consideran que se vulnera el art. 149.1.22 CE tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Tribunal y, concretamente, por la STC 227/1988, que vino a reconocer que corresponde al legislador básico estatal realizar una serie de funciones como la potestad de integrar determinadas categorías de bienes definidas por sus características naturales en el dominio público, establecer los principios básicos de configuración de la Administración pública del agua, determinar el régimen de las servidumbres legales en materia de aguas, establecer los principios esenciales de la planificación hidrológica, establecer las reglas básicas del sistema concesional, establecer el régimen de protección del dominio hidráulico en cuanto legislación básica sobre medio ambiente.

Para el Gobierno recurrente, la calificación por el art. 117.1 EAC como exclusiva de la Generalitat de una competencia que materialmente no lo es de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional determina que este artículo resulte contrario a la Constitución.

En el caso del art. 117.2 EAC el Gobierno de La Rioja aduce que la prevista participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras de interés general en el caso de las cuencas intercomunitarias puede interpretarse como una exigencia de relación dual o bilateral, y, por lo tanto, al margen de los órganos de gestión de dichas cuencas. Esta interpretación se considera contraria a la Constitución, pues esas decisiones pueden afectar los intereses y competencias del resto de Comunidades de la cuenca del Ebro.

Las alegaciones sobre el art. 117.3 EAC parten del reconocimiento de que este artículo contempla dos tipos de atribuciones: por un lado, la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y los órganos estatales de gestión de los recursos hídricos; y por otro, la previsión de una serie de competencias ejecutivas en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias. En el primer caso, el recurso aduce que se eleva a rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica reconocido en la vigente legislación básica de aguas. Sin embargo, el Gobierno recurrente sostiene que el Estatuto no puede incluir previsiones o reconocer funciones que impongan al legislador estatal un determinado contenido a su actividad. La garantía de participación autonómica sólo será constitucional si se entiende como una remisión a lo que disponga la legislación estatal. En cambio, si esa participación se interpreta –como fácilmente permite el texto del EAC– como una garantía de relación bilateral Estado-Generalitat respecto de la gestión de la cuenca hidrográfica del Ebro, merece un reproche de inconstitucionalidad.

El recurso contiene dos alegaciones relativas a la ordenación de las competencias ejecutivas en materia de cuencas intercomunitarias que, dentro de su ámbito territorial, se atribuyen a la Genera-

litat. Estas alegaciones se refieren a las letras a) y c) del art. 117.3 EAC.

En el primer caso, se considera que la referencia a «medidas adicionales» de protección y saneamiento de los recursos hídricos es contradictoria y disfuncional, pues mezcla funciones de diversa naturaleza y alcance, pudiendo tratarse de simples decisiones administrativas que, para que sean operativas, deben plasmarse necesariamente en instrumentos de naturaleza normativa. Además, esta atribución pudiera llevar a la adopción de medidas singulares que pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca, condicionando, además, el ejercicio de las competencias sectoriales del resto de Comunidades Autónomas. La única manera, concluye el recurso, de salvar la constitucionalidad de la letra a) del art. 117.3 EAC es la de circunscribir su operatividad a los usos y aprovechamientos que se realicen únicamente en el tramo catalán de la cuenca del Ebro, lo cual limitaría muy notablemente la eficacia de las medidas adoptadas.

En el caso de la letra c) se considera que la referencia final a la legislación estatal salva su constitucionalidad e impide que pueda hacerse un reproche concreto a la misma siempre que, efectivamente, las facultades de policía atribuidas a la Generalitat respeten el principio de unidad de gestión de cuenca. No obstante, lo que sí cabe reprochar a este precepto es que los Estatutos de Autonomía puedan incluir previsiones o mandatos vinculantes para el legislador estatal en el ámbito de su competencia.

Por otra parte, el art. 117.4 EAC prevé que la Generalitat emita un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique modificación de los recursos de su ámbito territorial. El Gobierno recurrente aduce que no

se da la concurrencia perfecta de competencias sobre la que está construida la doctrina del Tribunal. La autorización administrativa de un trasvase entre cuencas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales que puedan corresponder a la Generalitat, sino una decisión que por su relevancia corresponde a las Cortes Generales. A ello hay que añadir que el procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico Nacional contempla mecanismos participativos suficientes para garantizar que los intereses autonómicos sean tenidos en cuenta. Por ello, la intervención singularizada de la Generalitat, plasmada en un informe previo, se considera que no respeta el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.22 CE ni la función propia que corresponde a un Estatuto de Autonomía.

El recurso también se dirige contra la letra g) del art. 144.1 EAC, que establece que «corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medioambiente y el establecimiento de normas adicionales de protección». Esta competencia compartida incluye en todo caso: ... La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas».

Señala el recurso que los vertidos a aguas interiores o a aguas superficiales y subterráneas de las cuencas internas merece un reproche general, relacionado con la noción de competencia compartida y el deber de la regulación que haga Cataluña de respetar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia ex art. 149.1.23 EAC.

Por lo que atañe, en segundo lugar, a la atribución, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas –que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro–, el recurso da por reproducidas las consideraciones hechas respecto del art. 117.3 c) EAC, con el añadido de que no se limita la competencia autonómica a lo que disponga la legislación estatal. Por ello se considera que dicha previsión merece un reproche de inconstitucionalidad al no respetar las competencias que para la autorización de vertidos corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro, sin perjuicio de que, de acuerdo con la legislación sectorial sobre la materia, pueda encomendarse mediante convenio la tramitación de dichas autorizaciones a la Generalitat.

La impugnación de los preceptos relativos a la gestión de agua concluye con la del art. 169.6 EAC. El reproche de constitucionalidad que se hace al mismo es que no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con marina mercante y puertos, que sí quedan salvadas.

d) El segundo ámbito material de competencias objeto de impugnación es el relativo a las denominaciones e indicaciones geográficas de calidad. El Gobierno de La Rioja recurre concretamente el art. 128.3 EAC, relativo a las competencias de la Generalitat en relación con las denominaciones que, como en el caso de la denominación de origen cava, superen el ámbito territorial de Cataluña.

La representación del Gobierno riojano pone de relieve que la Ley 24/2003 de la viña y del vino se ha dictado como normativa básica al amparo del art. 149.1.13 CE, y que parece fuera de toda duda que al Estado le corresponde regular y gestionar aquellas denomina-

ciones de origen de ámbito supracomunitario. Al atribuirse a la Generalitat facultades de gestión y control sobre los órganos de las tales denominaciones relativas a terrenos e instalaciones situados en Cataluña en los términos que prevean las leyes –que deben ser estatales–, el precepto impugnado es inconstitucional porque predetermina un determinado contenido al legislador estatal. Algo similar ocurre con la previsión de que la Generalitat participe en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión, previsión que se considera predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

e) Las alegaciones del Gobierno de La Rioja en relación con el título VI del EAC, relativo a la financiación de la Generalitat, comienzan con unas consideraciones generales sobre los principios constitucionales y sobre el bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica, que se acompañan de unas reflexiones que subrayan la legitimación del Gobierno autonómico para impugnar los preceptos estatutarios contenidos en dicho Título por los efectos y consecuencias que tienen para las restantes Comunidades Autónomas y para los principios de igualdad entre españoles y de solidaridad entre territorios.

A continuación, el Gobierno recurrente recuerda que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está sujeta a una serie de límites constitucionales como la unidad de la Nación española (art. 2 CE), la solidaridad entre nacionalidades y regiones (arts. 2 y 156.1 CE), la coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE), y la facultad del Estado de aprobar la ley orgánica a la que se refiere el art. 157.3 CE. Aunque los Estatutos de Autonomía pueden y deben regular algunos aspectos de la financiación autonómica como la formulación del titular del poder tributario y presupuestario autonómicos, la enumeración



de las fuentes de financiación autonómica o el desarrollo de los principios que la rigen, el bloque de constitucionalidad en esta materia está formado por la CE y por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), norma que cumple una función constitucional específica que no puede ser suplantada por los Estatutos aunque éstos también tengan rango orgánico. Por ello, en el supuesto que un Estatuto invada el contenido propio de la LOFCA se produce una vulneración de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad como complemento y derivación de la misma.

Partiendo de dicho bloque de la constitucionalidad el Gobierno de La Rioja considera contrarios al sistema constitucional de financiación los siguientes preceptos estatutarios: art. 201.3 en relación con el art. 210; art. 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta; art. 202.3 b), en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima; art. 204; art. 205 y art. 206 EAC.

El art. 201 EAC, por cuanto desborda el marco constitucional de la financiación autonómica al establecer un modelo bilateral incompatible con la Constitución y con la LOFCA. Desde un punto de vista formal, la referencia a la LOFCA contenida en el primer apartado de este precepto resulta insuficiente, puesto que inmediatamente se olvida del marco de simetría y multilateralidad existente en el seno de la LOFCA, máxime, cuando las decisiones de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat predeterminan la ulterior opinión del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las consecuencias de ello son la desaparición del espacio fiscal del Estado en Cataluña, que la Generalitat se quede con más recursos y aporte menos al Estado, y que el modelo previsto en el EAC no sea generalizable a las restantes Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista material, la inconstitucionalidad del art. 201 EAC se concreta en dos aspectos. En primer lugar, el Gobierno recurrente afirma la inconstitucionalidad del art. 201.3 en relación con el art. 210 EAC, puesto que la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat pone fin al escenario de multilateralidad previsto en la LOFCA, crea un modelo de soberanía financiera compartida entre Estado y Generalitat, y vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. En segundo lugar, denuncia la inconstitucionalidad del art. 201.4 EAC en relación con la disposición adicional cuarta del propio Estatuto por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) LOFCA. Al amparo de dicha disposición adicional se deja abierta una puerta al reconocimiento de las balanzas fiscales sin que las restantes Comunidades se hayan pronunciado al respecto y se deja al libre criterio de la Comisión Mixta Estado-Generalitat la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña.

El Gobierno de La Rioja aduce, asimismo, que el art. 202.3 b) EAC es inconstitucional en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima –aunque respecto de esta última nada argumenta– por obviar la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, y por obligar al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en relación con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo

cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA. A partir de estas mismas razones, la demanda argumenta sobre la inconstitucionalidad del art. 205 EAC. La revisión de los actos de gestión de la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente se considera contraria al art. 20 LOFCA y, por consiguiente, inconstitucional.

Por fin, el Gobierno de La Rioja impugna el art. 206 EAC, en concreto, sus apartados 3 y 5, que considera contrarios a los artículos 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad. En particular, la exigencia de un esfuerzo fiscal para que se haga efectiva la aportación de Cataluña a las asignaciones de nivelación, así como que Cataluña no pierda posiciones en el orden de Comunidades según su renta per cápita produce, en opinión del Gobierno recurrente, una alteración del sistema de financiación autonómica al margen de los cauces previstos para ello que afecta especialmente a la Comunidad de La Rioja.

3. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 24 de octubre de 2006, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», lo que se realizó, respectivamente, en los

núms. 262, de 2 de noviembre de 2006, y 4757, de 9 de noviembre de 2006.

4. Mediante providencia de 30 de octubre de 2006 la Sección Tercera acordó tener por personado al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y, según interesaba, prorrogarle en ocho días el plazo de presentación de alegaciones concedido en el proveído anterior.

5. Los Presidentes del Senado y del Congreso, por sendos escritos registrados el 8 y 14 de noviembre de 2006, comunicaron que las Mesas respectivas habían acordado dar por personadas a las Cámaras en el proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña, por sendos escritos registrados el 10 y 16 de noviembre de 2006, respectivamente, se personaron en la representación que legalmente ostentan y solicitaron una prórroga para presentar las alegaciones, siendo concedidos ocho días del plazo, contados a partir del siguiente al de expiración del plazo ordinario, por providencia de la Sección Tercera de 16 de noviembre de 2006.

7. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado solicitando la desestimación total del recurso fue registrado el 28 de noviembre de 2006.

a) El Abogado del Estado formula dos precisiones en torno a las consideraciones generales con las que el Gobierno de La Rioja inicia su recurso de inconstitucionalidad. En primer lugar, afirma que no es función del Tribunal Constitucional dirimir debates doctrinales sobre la función y límites de los Estatutos de Autonomía; y en segundo lugar, sostiene que existe cierta incoherencia interna entre dichas consideraciones y el alcance concreto de la impugnación del Gobierno de La Rioja, pues éste se limita a unos pocos preceptos estatutarios.

Por lo demás, para exponer su posición en torno a dichas cuestiones se remite a las alegaciones primera, cuarta y séptima presentadas por la Abogacía del Estado en el recurso núm. 8045-2006.

b) Para el Abogado del Estado las alegaciones sobre el principio de bilateralidad formuladas por el Gobierno de La Rioja no contienen propiamente razonamientos sobre la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino una serie de afirmaciones que no siempre cuentan con el necesario apoyo argumental. En su escrito, el Abogado del Estado analiza separadamente los diversos preceptos invocados en el recurso, remitiéndose en algunos casos –en particular el de las alegaciones relativas al art. 210 EAC– a las realizadas sobre los mismos con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

En relación con el art. 3.1 EAC el Abogado del Estado señala que la bilateralidad no está reñida con el principio cooperativo, que puede desarrollarse en un marco tanto bilateral como multilateral. Lo que podría ser inconstitucional es bilateralizar lo que, de acuerdo con la Constitución, debe ser asunto de cooperación multilateral, o perjudicar indebidamente el interés de terceros con ocasión de decisiones bilaterales. Pero ninguna de las dos cosas ocurriría en el caso del art. 3.1 EAC.

Por lo que respecta al art. 174.3 EAC el Abogado del Estado indica que la demanda no aporta razonamientos específicos que justifiquen su impugnación. De ahí que para rechazar su pretendida inconstitucionalidad considere suficiente remitirse a las alegaciones realizadas con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

El art. 183 EAC, por otra parte, tan sólo pretende establecer un marco general y permanente de relación entre los Gobiernos estatal y autonómico, y no un

determinado resultado de dicha colaboración.

Por fin, en relación con el art. 186 y la disposición adicional segunda EAC, que introducen la técnica del informe determinante, el Abogado del Estado señala que con esta técnica no se produce un desplazamiento de la capacidad decisoria del Estado, sino que únicamente se prevé un deber de motivación en los supuestos de discrepancia con el criterio expresado por la Generalitat.

Por último, el Abogado del Estado se refiere a la impugnación relativa a la técnica del informe previo o preceptivo –presente en diversos preceptos del EAC– si bien sea para remitir a lo que se diga en su momento en relación con el art. 117.4 EAC, dado que esta impugnación sólo se concreta para este caso.

c) La Abogacía del Estado da respuesta a las consideraciones del Gobierno de La Rioja sobre la definición y distribución de competencias en el EAC con una remisión a su escrito de alegaciones presentado con motivo del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, dando por reproducidas las alegaciones sobre la tipología de las competencias de la Generalitat.

A continuación procede a defender la plena constitucionalidad de todos los preceptos estatutarios sobre la gestión del agua.

Para dar respuesta a la alegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativa al art. 117.1 EAC, que concreta la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, el Abogado del Estado aduce que la exclusividad de la competencia autonómica no implica la completa exclusión de otras competencias estatales que concurren sobre la materia. Esta afirmación se fundamenta a partir del proceso de elaboración del art. 110 EAC, cuya versión final suprimió el término

«excluyente». Por otra parte, afirma que de la doctrina constitucional se deriva que la aceptación de una competencia como exclusiva, no supone que se trate de una competencia ilimitada. En conclusión, el Abogado del Estado considera constitucionalmente legítimo que las Comunidades Autónomas asuman competencias exclusivas en materia de cuencas intracomunitarias, con respeto del ejercicio de sus competencias por otras Administraciones y, en particular, de la competencia planificadora estatal.

La impugnación del art. 117.2 EAC se rechaza por basarse en críticas de pura técnica legislativa carentes de relevancia constitucional y porque el propio recurso reconoce que existe una interpretación del precepto conforme con la Constitución. En la medida en que el precepto impugnado se remite a los términos que establece la legislación estatal, concluye que es al Estado, titular de la competencia, a quien corresponde con plena libertad de configuración atribuir concretamente la competencia y la participación y especificar la forma de ejercicio de la misma, teniendo el precepto estatutario carácter meramente orientador hasta que no se recoja por la norma estatal.

La impugnación del art. 117.3 EAC se rechaza argumentando que se limita a recepcionar la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 227/1988, de acuerdo con la cual la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación. En cualquier caso, es al legislador estatal al que le corresponde concretar la fórmula de participación autonómica en la planificación estatal. En cuanto a la participación en los órganos estatales de gestión de las cuencas intercomunitarias, el Abogado del Estado considera que se trata de una posibilidad que depende de la legislación estatal y no de una exigencia constitucional. De ahí que el precepto estatutario recurrido no pueda

producir el efecto de vincular a futuros legisladores estatales, pudiendo entenderse como tal la decisión de la Generalitat de participar en tales órganos si ello está previsto en la legislación estatal. La impugnación de la letra a) de este precepto se rechaza aduciendo que no puede basarse en la mera posibilidad de que una potestad constitucionalmente legítima sea utilizada de un modo inconstitucional. Por su parte, la impugnación de la letra c) se rebate aduciendo que la propia demanda admite que este precepto es constitucional siempre que se respete el principio de unidad de cuenca. Añade que de la dicción del precepto se deduce que no contiene un mandato al legislador, sino una remisión plena al mismo.

El art. 117.4 EAC –afirma el Abogado del Estado– únicamente articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica del informe preceptivo, la cual no altera la titularidad competencial al tratarse de un informe previo, no vinculante y ni siquiera determinante.

La impugnación del art. 144.1 g) EAC también se rechaza en su totalidad, señalando, en primer lugar, que el recurso se limita a reprochar el uso de la técnica del blindaje competencial sin mayor desarrollo argumental, lo cual lleva al Abogado del Estado a remitirse a las alegaciones que en relación con este punto se realizaron en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, y aduciendo, en segundo lugar, que no existe inconveniente constitucional a la misma, puesto que se trata de competencias ejecutivas en un ámbito –los vertidos– que se integra en la materia de medio ambiente.

Finalmente, la impugnación del art. 169.6 EAC se rechaza remitiéndose a lo señalado respecto del art. 117.1 EAC.

d) El Abogado del Estado rechaza también los diversos motivos de impugnación del art. 128.3 EAC, relativo a las denominaciones e indicaciones geográ-

ficas y de calidad. Tras recordar las reglas de distribución de competencias en materia de denominaciones de origen establecidas en la STC 112/1995 y, concretamente, la posibilidad que el Estado pueda ordenar las denominaciones de alcance supracomunitario con base en el art. 149.1.13 CE, propone una interpretación de conformidad del precepto impugnado en el sentido de que las leyes a las que remite el mismo son leyes estatales, de modo que es al Estado al que le corresponde atribuir a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de las facultades de gestión y control mencionadas en el mismo. Desde esta perspectiva, el precepto estatutario impugnado carecería de eficacia hasta que el legislador estatal atribuyese a la Generalitat el ejercicio de las mencionadas facultades de gestión y control. Finalmente y por lo que respecta al inciso final del art. 128.3 EAC, se considera que la previsión de participación de la Generalitat en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión no predetermina ni la forma ni los efectos de la misma ni produce desplazamiento competencial alguno.

e) Las alegaciones del Abogado del Estado en relación con el título VI EAC comienzan señalando que la demanda coincide básicamente con el planteamiento sostenido por la representación del Gobierno central en el recurso 8045-2006 en el sentido de que los Estatutos deben ceder ante la preeminencia competencial de la LOFCA, norma a la que la Constitución se remite expresamente para regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Aunque el establecimiento de ciertos principios de la Hacienda de la Generalitat tiene una evidente conexión con el contenido propio de los Estatutos, el Abogado del Estado considera que la doble condicionalidad a la que se refería en el recurso 8045-2006 al tratar el tema del Poder Judicial es predicable de las competencias financieras de las Comuni-

dades Autónomas. Ello supone que si el EAC recoge preceptos inconciliables con la LOFCA los mismos carecen de eficacia mientras no se recojan en la ley orgánica específica.

El Abogado del Estado descarta que las atribuciones de competencias en materia de financiación a una Comisión Mixta (art. 201.3, en relación con el art. 210 EAC) vulneren el principio de reserva de ley en materia tributaria y la competencia estatal para definir el modelo de financiación a través de ley orgánica. Señala que las concretas facultades que se atribuyen a la Comisión son puramente ejecutivas o de establecimiento de mecanismos de colaboración, sin que le corresponda el desarrollo de todo el modelo de financiación autonómica.

Por lo que se refiere al art. 203.6 EAC, el Abogado del Estado pone de manifiesto que este precepto no sólo condiciona la capacidad normativa tributaria a los principios de equidad y eficiencia, sino que también debe basarse en ellos, lo que no implica sustituir las normas constitucionales que le son de aplicación.

Y, en relación con el art. 206.3 y 5 EAC, expone que la Constitución no predetermina un modelo concreto de financiación ni un preciso equilibrio inalterable entre los tres principios que lo informan –autonomía, solidaridad y coordinación–, pudiendo los Estatutos de Autonomía establecer límites a la solidaridad en garantía de la suficiencia financiera. A ello añade que, en cualquier caso, este precepto carece de virtualidad en tanto no se precise en la LOFCA, cuyos mecanismos de solidaridad no pueden ser desplazados por el EAC.

El Abogado del Estado también niega que el establecimiento de límites a los mecanismos de nivelación y el compromiso de la inversión del Estado en Cataluña en proporción a su participación al producto interior bruto español (disposición adicional tercera EAC) resulten con-

trarios al principio de solidaridad. Así, afirma que lo primero es una evidente plasmación del equilibrio entre los principios de solidaridad y autonomía financiera y lo segundo puede ser complementado con otros criterios que hagan al modelo de financiación, globalmente considerado, solidario.

Respecto de los arts. 202.2 y 203.1 EAC, señala que en el propio recurso se vierte una interpretación conforme a la Constitución, al mencionar que los recursos de que disponga la Generalitat sólo pueden emplearse en el desarrollo y ejecución de las competencias que le correspondan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.

8. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña fue registrado el 12 de diciembre de 2006 y en el mismo se solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

a) El escrito se inicia con unas consideraciones preliminares que, por un lado, pretenden poner de relieve que el recurso va más allá del acuerdo del Consejo de Gobierno que decidió interponerlo y que, por otro, instan su inadmisibilidad en los supuestos en que la impugnación carece de fundamentación. Por lo que respecta a la primera cuestión, se contrasta el acuerdo del Gobierno autonómico de 5 de octubre de 2006 con el escrito de interposición del recurso para llegar a la conclusión que este se refiere a preceptos del título I EAC (arts. 15-54), a la tipología y alcance territorial de las competencias (arts. 110-115) y a diversos preceptos relativos al Poder Judicial en Cataluña y a la Administración de Justicia (arts. 95.1 y 2, 96, 97, 102.1, 103 y 107) que no fueron mencionados en dicho escrito y que, por lo tanto, no puede considerarse que son objeto de recurso. Por otra parte, se considera inadmisibile la impugnación del Gobierno recurrente cuando ésta es genérica y sin fundamentación, puesto que ello vulnera el art. 33.1 LOTC y el

deber de colaboración con la jurisdicción del Tribunal reconocido jurisprudencialmente (STC 36/1994).

b) La representación procesal del Parlamento de Cataluña comienza sus alegaciones en relación con el principio de bilateralidad señalando que la literalidad del art. 3.1 EAC desmiente que dicho principio constituya el criterio esencial de las relaciones entre la Generalitat y el Estado, pues ni es el único principio, ni se cita en primer lugar, de modo que no hay reparo constitucional en referirse de modo abstracto y genérico a los principios de multilateralidad, bilateralidad y a los restantes principios reflejados en dicho precepto. En el caso de los dos primeros, se señala, además, que se trata de principios complementarios que constituyen elementos vertebradores de todo Estado compuesto.

Respecto de la impugnación del art. 174.3 EAC el Parlamento de Cataluña esgrime que los argumentos aducidos en el recurso son bastante confusos y no especifican el precepto constitucional vulnerado, con lo cual no se cumplen las exigencias del art. 33 LOTC.

En relación con el art. 183 EAC se señala que la existencia de una comisión bilateral Estado-Generalitat no es nueva y, sobre todo, no plantea problemas de constitucionalidad, habida cuenta que se trata de un órgano de participación y colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afectan a esta última, así como de un marco permanente de relación e intercambio de información entre ambas Administraciones respecto a las respectivas políticas públicas. En ningún caso, además, las funciones de dicha comisión pueden dejar sin efecto o sustituir las decisiones que deba adoptar el Estado en ejercicio de sus competencias.

Por su parte, la disposición adicional segunda EAC se reputa plenamente constitucional, puesto que no supone que los

informes determinantes de la Generalitat sean vinculantes para el Estado, sino que se limita a señalar el deber de este último de explicitar en el seno de la Comisión Bilateral los motivos por los que se ha apartado de los criterios indicados por la Generalitat en su informe. La disposición impugnada no supone, pues, ninguna merma en la capacidad de decisión del Estado, sino una simple garantía de que, en el ejercicio de las competencias por parte del Estado, éste disponga del conocimiento adecuado de los intereses de la Generalitat en determinados supuestos.

Finalmente, en el caso de la impugnación del art. 210 EAC la representación procesal del Parlamento se remite a las alegaciones formuladas en relación con la impugnación del sistema de financiación de la Generalitat de Cataluña (antecedente núm. 121 de la STC 31/2010).

c) La representación del Parlamento de Cataluña no ha formulado alegaciones sobre la cuestión relativa al régimen de distribución competencial previsto en el EAC, habida cuenta de que, como se ha señalado anteriormente, la voluntad de impugnar los artículos 110-115 EAC no figura en el acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja de 5 de octubre de 2006.

En relación con la impugnación de los artículos relativos a la gestión del agua, el Parlamento rechaza la impugnación del art. 117.1 EAC aduciendo que la doctrina constitucional pretendidamente vulnerada, bien no existe, bien debe ser relativizada, ya que fue establecida con motivo de un recurso contra la Ley de aguas y no contra un precepto estatutario. Además, en el caso de la STC 227/1998 lo que el recurrente presenta como el contenido del art. 149.1.22 CE se corresponde en realidad con otros títulos competenciales (arts. 149.1.8, 149.1.13 ó 149.1.18 CE). También rechaza la impugnación del art. 117.2 EAC, porque pretende de este Tribunal un pronunciamiento interpretativo

cuando el propio recurrente admite que existe una interpretación del precepto conforme con la Constitución.

Respecto del art. 117.3 EAC, el escrito del Parlamento de Cataluña señala que la previsión genérica de la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales no priva al Estado de la competencia para regular dicha participación ni entraña desviación respecto de la función del Estatuto como norma institucional básica. En el caso de la letra a) de dicho precepto, el Parlamento añade que el propio Gobierno recurrente reconoce que la norma puede ser interpretada de conformidad con la Constitución, más allá de que la interpretación que se hace de la misma no se considera mínimamente sostenible. Por lo demás, considera que la letra c) del art. 117.3 EAC se limita a recoger una previsión genérica, cuyo alcance y desarrollo concreto corresponde determinar al legislador estatal.

A continuación, entendiendo que la técnica del informe previo y preceptivo está plenamente justificada a la luz de la repercusión que los trasvases de cuencas pueden tener sobre las competencias autonómicas, rechaza la impugnación del art. 117.4 EAC.

Para el Parlamento no hay obstáculo constitucional para que, como hace el art. 144.1 g) EAC, un Estatuto precise el alcance y contenido de una competencia autonómica. Para contestar la impugnación del segundo inciso de este precepto, realiza una remisión a las alegaciones formuladas en relación con el art. 117 EAC, añadiendo simplemente que no existe impedimento constitucional para atribuir a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas, sin que el contenido de la Ley de aguas pueda constituir un límite al Estatuto. A mayor abundamiento, añade que, dada la situación de

Cataluña, es difícil que pueda producirse algún tipo de repercusión o efecto extra-jurídico en otras Comunidades Autónomas.

Finalmente, la impugnación del art. 169.6 EAC se rechaza por considerar, una vez más, que la falta de mención de una competencia estatal que pueda confluir o influir sobre el mismo espacio físico no invalida la atribución competencial estatutaria, al margen de que el art. 149.1.22 CE no es la única competencia estatal que pueda aparecer en concurrencia con la competencia autonómica en relación con el transporte fluvial.

d) La representación del Parlamento de Cataluña también rechaza la impugnación del art. 128.3 EAC. Aun pareciendo lógico y habiendo sido aceptado jurisprudencialmente que las competencias sobre las denominaciones de origen supracomunitarias pertenecen al Estado, el hecho de no tratarse de una materia reservada al art. 149.1 CE posibilita que los Estatutos puedan atribuir a las Comunidades Autónomas competencias en este ámbito, siempre que no se perjudique la competencia estatal. Este sería el caso del precepto impugnado, que atribuye a la Generalitat únicamente unas facultades concretas, condicionando su alcance a lo que puedan establecer las leyes estatales. Por lo que respecta, finalmente, a la participación de la Generalitat en los órganos de las denominaciones supracomunitarias y en el ejercicio de sus facultades de gestión se señala que se trata de algo ya previsto desde los decretos de traspaso y cuya concreta plasmación corresponde hacer al legislador estatal.

e) Las alegaciones del Parlamento de Cataluña en relación con el sistema de financiación comienzan con unas consideraciones generales que pretenden contrarrestar lo que, en su opinión, constituye el punto de partida de la demanda: la existencia de un modelo cerrado de financiación en que la Constitución y la

LOFCA niegan la capacidad de los Estatutos para establecer un modelo de financiación propio. Frente a ello, los representantes del Parlamento autonómico consideran que la Constitución establece un modelo abierto de financiación. El Estado autonómico no implica necesariamente un modelo homogéneo del conjunto de Comunidades Autónomas, ni con respecto al nivel competencial ni en relación con los mecanismos de financiación.

El Estatuto ha desarrollado, a partir de la experiencia acumulada, un modelo nuevo plenamente respetuoso con los principios de solidaridad y coordinación, que al mismo tiempo garantice la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, definida como la existencia real de la posibilidad de que la Comunidad pueda adoptar decisiones sobre la obtención de recursos económicos y, evidentemente, sobre el propio gasto. Posibilidad que no existe cuando la capacidad para intervenir en la determinación de los ingresos no es significativa en relación con el volumen total de recursos de que dispone la Comunidad misma; ni tampoco cuando el margen de libre disposición del gasto no es significativo en relación con el volumen total de éste.

Un segundo grupo de razonamientos se dirige a demostrar que el Estatuto respeta plenamente el principio de solidaridad. En este sentido, el Parlamento afirma que el desequilibrio territorial y la disparidad de dotación de capital público de que disponen las diversas Comunidades Autónomas sólo puede solucionarse a través de técnicas redistributivas que se engloban en el capítulo destinado a garantizar la solidaridad. Con esta finalidad, el art. 157.1.c) CE establece, entre los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, las transferencias de un fondo de compensación (cuyo objetivo se define en el art. 158.2 CE), y otras asignaciones a cargo de los Presupuestos



Generales del Estado. Y aunque el Tribunal ha manifestado que el objetivo de corregir desequilibrios territoriales no se agota con los instrumentos expresos en la Constitución (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), tal afirmación no implicaría que la solidaridad constituya un concepto limitado que confiera al Estado la capacidad para incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Lo que la Constitución establece es que la solidaridad es una carga del Estado que éste debe asumir respetando la autonomía financiera de los otros entes territoriales.

Argumenta la representación del Parlamento catalán que el Estatuto no establece límites a la solidaridad, sino que, respetándola, determina cuál es el margen de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, es decir, en qué términos y con qué límites el Estado puede incidir en la financiación de Cataluña sin alterar su nivel de autonomía. Ahora bien, en la medida en que la solidaridad es un principio que limita la autonomía financiera en virtud del art. 156.1 CE, el Estatuto necesita reconocer dicho principio, lo que no sería ninguna novedad: el art. 45 del Estatuto de 1979 ya determinaba cómo debía calcularse la aportación de Cataluña a la solidaridad interterritorial, siendo el porcentaje de participación en los ingresos del Estado el instrumento que permitiera hacer efectivos los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad, en la medida en que la fijación del porcentaje se tenía que negociar a partir de los criterios establecidos por el citado art. 45 en su apartado 1, entre los cuales se encontraban el esfuerzo fiscal y la renta por habitante, que son dos de los elementos que los recurrentes consideran contrarios al principio de solidaridad.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña también sostienen que el Estatuto respeta el principio de coordinación con la Hacienda estatal, al cual vincula el art. 156.1 CE la autonomía financiera, lo que,

además, habría de relacionarse con una serie de competencias reservadas al Estado, como las relativas a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la Hacienda general (art. 149.1.13 y 14 CE). Además, el art. 157.3 CE permite al Estado regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, las normas para resolver los conflictos que surjan y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades y el Estado.

Los preceptos impugnados establecen un conjunto de previsiones sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en términos de participación, colaboración y coordinación, que serían respetuosas con la Constitución y, especialmente, con los principios que inspiran el sistema de financiación. Tampoco puede aceptarse que el Estatuto imponga un modelo de relación al Estado al margen de éste mismo, ya que, por un lado, el Estatuto es aprobado también por las Cortes Generales, forma parte del ordenamiento jurídico del Estado y éste debe ampararlo como consecuencia de su vinculación positiva a la Constitución.

La representación del Parlamento de Cataluña prosigue sus alegaciones negando que la LOFCA constituya un parámetro de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía. También pone de relieve que los recurrentes ignoran que la disposición final de la LOFCA prevé que sus normas se interpreten armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos, y que el Tribunal Constitucional ha manifestado que esa interpretación armónica resulta lógicamente obligada (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Considera que la negación por los demandantes de que los Estatutos y la LOFCA deban interpretarse armónicamente tendría una finalidad muy concreta en su discurso: la exigencia de una interpretación armónica impediría entender que la LOFCA sea un parámetro de

constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, con lo que uno de los argumentos principales del recurso carecería de valor. Frente a ello se señala que tanto la LOFCA como el Estatuto se integran en el bloque de la constitucionalidad, por lo que la interpretación armónica resulta lógicamente obligada. Es más, el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero también es una norma del Estado, que debe reconocerla y ampararla como parte integrante de su ordenamiento jurídico de acuerdo con el art. 147.1 CE. Por consiguiente, no pueden contraponerse el Estatuto y la LOFCA.

A continuación, el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña se refiere a la autonomía financiera reconocida por la Constitución a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, y menciona la doctrina constitucional que conceptúa la Hacienda privativa de aquéllas como una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2). Reiterando el examen de las previsiones del art. 157.3 CE, se apunta que éste establece una situación facultativa, de forma que, para completar la configuración de las competencias financieras autonómicas, se habilita al legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tendría dos importantes implicaciones: de un lado, las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la ley orgánica del art. 157.3 CE; de otro, dicha ley debe tener en cuenta el contenido de los Estatutos de Autonomía, que son las normas idóneas para establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, incluidas las financieras. De ello infieren los Letrados del Parlamento que, en una eventual contradicción entre Estatuto y ley orgánica del art. 157.3 CE, si la regulación estatutaria se halla dentro de los límites establecidos por la Consti-

tución, debe ceder la ley orgánica y, por lo tanto, cabría concluir que los Estatutos de Autonomía se pueden constituir en parámetro de constitucionalidad de la mencionada ley, pero ésta no puede serlo de los Estatutos. En este sentido, se cita la doctrina sentada en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9.

Realizadas estas consideraciones generales en respuesta a los argumentos empleados por el Gobierno de La Rioja, los representantes del Parlamento catalán exponen sus alegaciones en torno a las concretas impugnaciones.

La impugnación de los artículos 201, 210 y de la disposición adicional cuarta EAC es preventiva, puesto que se basa en una serie de consecuencias que pudieran derivarse de los mismos. Desde un punto de vista material, los argumentos del Gobierno de La Rioja pueden agruparse en dos bloques: uno relativo al art. 201.3 en relación con el art. 210 EAC, y otro correspondiente al art. 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta EAC. Por lo que respecta al primer bloque, la regulación estatutaria de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat permite rechazar la pretendida vulneración del principio de coordinación (art. 156.1 CE) y la creación de un modelo de soberanía financiera compartida. Dicha Comisión y el Consejo de Política Fiscal y Financiera operan en ámbitos distintos, siendo posible realizar una interpretación sistemática de los artículos 201.3 y 210 EAC en el sentido de que el desarrollo de las previsiones contenidas en el título VI EAC corresponde a la Comisión Mixta dentro del marco de competencias de ésta y sin perjuicio de que la formalización de sus acuerdos requiera la intervención de otros órganos.

Respecto del segundo bloque de argumentos, la representación del Parlamento de Cataluña considera que el Gobierno de La Rioja realiza una interpretación tor-

ticera del art. 201.4 EAC que prescinde de su literalidad y la invocación expresa del art. 138.2 CE. A su vez, la referencia de la disposición adicional cuarta EAC a la evaluación del cumplimiento del art. 201.4 EAC pone de relieve el carácter proporcional del mismo.

Los representantes del Parlamento autonómico consideran contradictorio que se aduzca la LOFCA como único parámetro de control del artículo 202.3 b) EAC y de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima EAC cuando en otro momento de la demanda se reconoce que los Estatutos pueden enumerar y desarrollar en cierta medida las fuentes de financiación autonómica. Al margen de ello, la interpretación de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE sirve a esta parte para defender que al Estado le corresponde la regulación del ejercicio de las competencias financieras, pero no la determinación de los recursos autonómicos, que debe hacerse necesariamente en los Estatutos. Ello implica que el Estatuto es la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que difiriera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior, ley que es debida no porque se establezca una imposición ilegítima al Estado, sino porque lo dispone el Estatuto de acuerdo con la Constitución.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales mencionadas la representación del Parlamento de Cataluña se limita a poner de relieve la coincidencia con la disposición adicional sexta del EAC de 1979, cuya constitucionalidad fue confirmada en la STC 181/1988.

En respuesta a las alegaciones de la demanda relativas al artículo 204.1 y 4, y a la disposición final segunda EAC, el Parlamento de Cataluña recuerda que el art. 156.2 CE prevé que los propios Estatutos contemplan la posibilidad que las Comunidades Autónomas actúen como

delegados o colaboradores del Estado en la gestión de los recursos tributarios estatales. Dicha previsión, que impide que la LOFCA desplace a los Estatutos en este punto, no afecta a la categoría normativa del tributo y conlleva que lo dispuesto en el Estatuto sea plenamente compatible con el art. 19.2 LOFCA. Por su parte, la previsión del art. 204.4 y de la disposición final segunda EAC tampoco se considera contraria a este último precepto, puesto que la ley prevista en el art. 204.4 EAC no es una norma que establezca la regulación sustantiva del sistema tributario, sino la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, organismo que se integra en las instituciones de autogobierno de esta Comunidad Autónoma.

El Parlamento considera que la impugnación del art. 205 EAC se limita al primer párrafo de este precepto, que prevé que la Generalitat debe asumir la revisión económico-administrativa de los actos de su propia Administración tributaria. Y añade que no existe contradicción con el art. 20.1 b) LOFCA, ya que la asunción de dicha función deriva de la delegación de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos por parte del Estado. Por otro lado, en la medida en que se trate de una atribución competencial, no hallándose la materia concreta reservada al Estado por el art. 149.1 CE, nada impide su asunción estatutaria por la Comunidad Autónoma.

También resulta prematura la impugnación del art. 206.3 y 5 EAC, puesto que no se define exactamente qué es el esfuerzo fiscal similar. Paralelamente el Parlamento catalán rechaza que el art. 206.3 EAC vulnere el art. 158.1 CE, ya que lo que prevé el primer precepto es una limitación a la autonomía financiera de la Generalitat en beneficio del conjunto de Comunidades Autónomas, sin que ello limite la capacidad del Estado para establecer la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Por lo que

se refiere al art. 206.5 EAC, se considera que los límites a la solidaridad previstos en el mismo impiden que el sistema de financiación sea contrario al art. 40.1 CE y, concretamente, al principio de equidad. La cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 11 de noviembre de 1999 también sirve para concluir que el sistema de solidaridad debe reducir las diferencias, pero no eliminarlas, puesto que lo contrario sería un privilegio para determinados territorios y un desincentivo para otros.

9. El Gobierno de la Generalitat, por escrito registrado el 12 de diciembre de 2006, solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat sostiene que en el Estatuto impugnado no se produce extralimitación alguna en su contenido. Para ello parte de que el Estatuto es una norma institucional básica que tiene un triple contenido: uno necesario e indispensable determinado por los arts. 147.2 y 69.5 CE; otro previsto por la Constitución, pero disponible para el legislador estatuyente, integrado por los arts. 3.2, 4.2, 133.2, 156.2, 145, 152.1 y 152.3 CE; y finalmente, un contenido no previsto expresamente por el texto constitucional, pero directamente conectado con la función constitucional del Estatuto como norma institucional básica, que incluye, entre otras cosas, las relaciones de las instituciones autonómicas con los ciudadanos y con las instituciones estatales y autonómicas. En su opinión, ninguno de los preceptos del nuevo Estatuto se encuentra al margen de estos contenidos constitucionalmente legítimos.

Para el Gobierno de la Generalitat, el EAC tampoco incide en lo que la demanda denomina contenido negativo de los Estatutos. En este sentido, analiza en primer lugar la relación entre los Estatutos y las reservas específicas de ley orgánica contenidas en la Constitución. Siendo los

Estatutos aprobados por ley orgánica, considera que las normas estatutarias que inciden en materias reservadas a la ley orgánica cumplen las exigencias procedimentales de esta fuente del Derecho. Tales previsiones estatutarias constituyen normas específicas para la Comunidad Autónoma que deberán ser recogidas posteriormente por la correspondiente ley orgánica, puesto que es el legislador orgánico estatal quien se ha comprometido a ello. En la medida, sin embargo, en que lo anterior debe entenderse sin perjuicio del principio según el cual los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio, resulta necesario atender al contenido propio de estos enunciados constitucionales y diferenciar entre un ámbito de «reserva absoluta» y otro de «reserva relativa». Se trata de reservas enunciadas en términos genéricos y en las que puede distinguirse un núcleo, sin el cual la materia reservada a la ley orgánica no sería reconocido o quedaría vacía de contenido propio, así como un halo, contorno o zona de penumbra, que abarca otros posibles contenidos. En esta zona de penumbra el legislador orgánico dispondría de un cierto margen para intervenir, disponibilidad que también debería reconocerse al legislador estatuyente en función de distintas, pero también legítimas, opciones de desarrollo constitucional, una de las cuales se plasmaría en el Estatuto de Autonomía recurrido.

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

protegidos por sendas reservas constitucionales (vgr. arts. 147.2 y 122.1 CE).

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

En el caso del Estatuto ahora controvertido, sostiene la representación del Gobierno de la Generalitat que no puede imputarse al Estatuto la invasión de la reserva material formulada por la Constitución a favor de las leyes orgánicas. Sin perjuicio de un posterior análisis de los supuestos específicos en los que se concreta esta imputación, el escrito de alegaciones del Gobierno catalán avanza que el Estatuto, en tanto que norma institu-

cional básica, no sólo puede, sino que debe incorporar determinadas referencias a materias y órganos que hallan su regulación sustantiva en esas leyes orgánicas, siendo así que esas referencias se han mantenido en la vertiente externa de las reservas constitucionales a favor de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de financiación de las Comunidades Autónomas. En tanto que ley orgánica estatal, el Estatuto podría legítimamente complementar al propio legislador orgánico condicionándolo externamente en algunos aspectos concretos. Así lo demostrarían las previsiones sobre determinadas materias reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas contenidas tanto en el Estatuto de Cataluña de 1979 como en otros textos estatutarios.

Las alegaciones del Gobierno autonómico también rebaten la pretensión de los recurrentes que afirman que los Estatutos de Autonomía no pueden contener catálogos de derechos. Para ello se aduce que los derechos y principios rectores estatutarios se conectan y están relacionados con el sistema de distribución de competencias, esto es, con un contenido necesario de los Estatutos. Por otro, también se señala que los derechos tienen una dimensión objetiva que hace que los mismos se proyecten sobre la actuación de todos los poderes públicos autonómicos. A ello se une que, como establece el art. 37.4 EAC, dicho catálogo no supone ninguna alteración del sistema de distribución de competencias ni ningún cuestionamiento de los derechos fundamentales, que salvaguardando los arts. 81.1 y 149.1.1 CE pueden ser desarrollados por las Comunidades Autónomas con competencias en materias afectadas por los mismos.

Por último, el Gobierno catalán también rebate que los Estatutos no puedan, como aducen los recurrentes, definir y concretar el sistema de distribución de

competencias entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma. Partiendo de que el art. 147.2.d) CE no fija ningún criterio metodológico para asumir las competencias autonómicas ni impide un mayor o menor grado de densidad normativa en la definición de las materias sobre las que se proyectan, y de que el legislador estatuyente tiene que interpretar los preceptos constitucionales que regulan esta materia, se considera que los Estatutos no sólo atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas, sino que también delimitan, desde su vertiente negativa, las competencias que permanecen en sede estatal y las que revierten al Estado. En el caso concreto de las competencias que se definen como exclusivas en el Estatuto, se señala que el propio Estatuto prevé que deberán respetarse las competencias que la Constitución atribuye al Estado, por lo cual no es posible deducir que se excluya toda competencia estatal. Por lo que respecta a las competencias compartidas, se señala que no se impide que el legislador estatal fije las bases con criterios que pueden variar en función de las diversas materias. La novedad del Estatuto en este punto está en que respecto de Cataluña tendrán la condición de legislación básica únicamente los principios o común denominador normativo que cumplan la condición de haber sido fijados en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. En este sentido, también se destaca que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido tanto la posibilidad de que el Estado disponga de reglas básicas diferenciadas para distintas Comunidades Autónomas, como que las bases no sean de aplicación en determinadas Comunidades cuando ello resulte de la Constitución o del Estatuto (SSTC 214/1989, 140/1990, 109/1998, 30/2000 y 222/2006).

b) Tras dar respuesta a las consideraciones generales incluidas en el recurso

de amparo, el escrito de alegaciones presentado por la representación procesal del Gobierno catalán procede a responder las alegaciones de contenido material, comenzando, en paralelo al recurso presentado, por el examen del artículo 3 EAC y del principio de bilateralidad. La bilateralidad –afirma– es uno de los principios de la amplia red de relaciones entre las diversas Administraciones públicas que llenan de contenido el principio general de colaboración que se deriva del principio de lealtad institucional y que incluye el principio de multilateralidad que el artículo 3 menciona expresamente.

En este mismo orden de cosas indica que la participación de la Generalitat en los procesos de toma de decisión y en las instituciones estatales responde a la necesidad de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados. Por lo demás –añade– el Estatuto recoge los instrumentos bilaterales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ya estaban previstos en nuestro ordenamiento jurídico, sin que, en términos generales, tal incorporación resulte contraria a la Constitución. En primer lugar, porque el propio Estatuto indica de forma clara que la participación en los órganos y mecanismos de colaboración en ningún caso puede suponer una afectación del sistema de competencias. En segundo lugar, porque no se pretende que los acuerdos adoptados en el marco de los instrumentos multilaterales o bilaterales de colaboración se impongan sobre la voluntad de los que constitucionalmente tienen atribuida la competencia para adoptarlos. Y finalmente, porque la regulación estatutaria de los efectos de dichos instrumentos permite afirmar que no impiden que se acuda a los instrumentos de carácter multilateral cuando ello sea constitucionalmente necesario, ni permitan que esa relación bilateral pueda perjudicar el interés de terceros.

A continuación procede a analizar cada uno de los instrumentos de cooperación bilateral recogidos en el Estatuto, pues, según señala, todos ellos han sido cuestionados en el escrito de interposición del recurso. En concreto y, por lo que se refiere expresamente al presente recurso de inconstitucionalidad, la representación procesal del Gobierno catalán sostiene en relación con el art. 183 EAC que la Comisión Bilateral Estado-Generalitat no se configura como un mecanismo de colaboración que condicione el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado al previo acuerdo con la Generalitat. El precepto impugnado se limita a prever un órgano de colaboración de carácter general y permanente que permite que la Generalitat defienda sus competencias e intereses en el ejercicio de las competencias estatales. En la regulación de las funciones de dicho órgano también se tiene en cuenta el alcance de las competencias autonómicas, distinguiéndose entre la mera deliberación, la facultad de formular propuestas o la posibilidad de alcanzar acuerdos en los casos que corresponda, respetando en todo caso el sistema de distribución de competencias. No se autoriza, frente a lo que afirma el recurrente, que el sistema de fuentes sea sustituido por decisiones de dicha Comisión. También se defiende que la misma pueda deliberar y realizar propuestas en relación con proyectos de ley o programaciones económicas que incidan singularmente en el ámbito de competencias e intereses de la Generalitat, lo cual tampoco niega la capacidad de Estado para adoptar, en el ámbito de sus competencias, la decisión que estime adecuada.

Por lo que respecta a la disposición adicional segunda EAC, el Gobierno de la Generalitat señala que lo único que prevé es la necesidad de que el Estado motive en el seno de la Comisión bilateral las razones que le llevan a discrepar de un informe determinante de la Generalitat en los supuestos en que éste esté

previsto. No se trata, pues, de establecer que la decisión de la Generalitat sea vinculante para el Estado, sino de garantizar que el ejercicio de las competencias estatales pondere adecuadamente los intereses implicados.

En referencia a la técnica de los informes o las posiciones determinantes y, en concreto, al art. 186 EAC, relativo a la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, el Gobierno catalán defiende la constitucionalidad de este artículo a partir de la invocación de la STC 165/1994 y de la Ley 2/1997, de 3 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. El Estatuto no pretende sustituir este marco multilateral de relación, sino se limita a establecer meros principios que deberán ser objeto de desarrollo por el legislador estatal. Sólo cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o cuando de ella puedan derivarse consecuencias administrativas o financieras especialmente relevantes se establece que la posición de la Generalitat será determinante, lo cual no supone que la misma se anteponga a la voluntad del Estado, sino que únicamente le obliga a motivar en el marco de la Comisión bilateral las razones por las que no acoge dicha posición. Finalmente, se recuerda que otros Estatutos también incorporan regulaciones similares.

El último de los instrumentos de participación a los que se alude son los informes previos y preceptivos al ejercicio de competencias estatales. Al igual que en los demás casos, a través de esta técnica no se pretende alterar el sistema de distribución de competencias, sino posibilitar la participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales.

c) Con carácter previo al examen de los preceptos que afectan al ámbito competencial de La Rioja, el Gobierno de esa

Comunidad realiza una serie de consideraciones sobre la definición y distribución de competencias en el EAC que parten de las alegaciones en torno a los límites al contenido de los Estatutos de Autonomía en este ámbito que han sido recogidas en el antecedente 19. A continuación, se centra en la consideración de los artículos relativos a la gestión del agua.

Partiendo de ello el Gobierno de la Generalitat rechaza la impugnación del art. 117.2 EAC por basarse no en criterios constitucionales, sino en que la norma no es necesaria. Se impugna, en definitiva, una determinada lectura del precepto que, además, no se corresponde a sus propios términos. Las competencias autonómicas se condicionan a los términos establecidos en la legislación estatal, sin que el precepto estatutario prevea nada sobre la intervención de la Comisión bilateral en este ámbito o sobre la marginación de los órganos de cuencas intercomunitarias. También se recuerda que el criterio de la unidad de cuenca es un criterio legal y no un principio inherente al art. 149.1.22 CE, así como que el concepto de dominio público no delimita por sí mismo competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la previsión del art. 117.2 EAC relativa a la posibilidad de que la Generalitat asuma competencias en el dominio público hidráulico en los términos que establezca la legislación estatal puede ser interpretada y aplicada de manera respetuosa con el orden de reparto competencial constitucionalmente establecido.

Por su parte, la impugnación del art. 117.3 EAC es rechazada recordando, en primer lugar, que el Estatuto es una norma de origen dual, estatal y autonómico, que puede contener, en consecuencia, previsiones dirigidas al legislador estatal. Dicho apartado se limita a prever un principio de participación en el ejercicio de competencias estatales que puede ser desarrollado de diversos modos por el legis-

lador estatal y que es absolutamente compatible con una eventual participación equivalente de las demás Comunidades Autónomas. Nada hay, pues, de garantía de una relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma en dicho precepto. Por lo que respecta a la letra a) del art. 117.3 EAC la representación del Gobierno catalán vuelve a poner de relieve el carácter preventivo de la impugnación, así como que el art. 149.1.23 CE fundamenta expresamente las medidas adicionales de protección y saneamiento previstas en el mismo. A su vez, la impugnación de la letra c) se rechaza argumentando que la mención expresa a la legislación estatal impide una lectura de la misma contraria al orden competencial. También se recuerda que el traspaso de diversas funciones ejecutivas y de tramitación administrativa en materia de aguas a la Generalitat de Cataluña y a otras Comunidades, así como su posible delegación impiden considerar que se vulnera el texto constitucional.

La pretendida inconstitucionalidad del art. 117.4 EAC se niega poniendo de relieve que un trasvase en cuencas intercomunitarias afecta a diversas competencias autonómicas y que la técnica de colaboración prevista en el precepto impugnado no supone un menoscabo de las competencias estatales, puesto que se trata de un informe preceptivo y previo, pero no vinculante. A su vez, se recuerda que la doctrina constitucional ha aceptado que el legislador autonómico establezca fórmulas que permitan la colaboración horizontal en el caso de los trasvases (STC 123/2003, con cita de la STC 110/1998). De ello se deduce que con mayor motivo ha de poder hacerlo el legislador estatuyente. Finalmente, se señala que el art. 117.4 EAC no introduce un mecanismo de participación singular de la Generalitat ni impide que dicha participación se extienda a otras Comunidades Autónomas.



Por lo que respecta al art. 144.1 g) EAC la representación del Gobierno de Cataluña pone de relieve que, aun pudiendo ser redundante respecto del art. 117.1 EAC, la definición de la competencia autonómica como compartida pone de relieve que se respeta escrupulosamente el art. 149.1.23 CE. En el caso de la segunda parte del precepto, además de remitirse a lo señalado en relación con el art. 117.3 c) EAC, se señala que el carácter ejecutivo de la competencia autonómica hace innecesario que se cite expresamente la sujeción a la legislación estatal. A su vez, tampoco excluye el carácter coordinado y armónico de las competencias estatales y autonómicas orientadas a la protección y mejora de la calidad del agua de los ríos.

En relación con el art. 169.6 EAC se señala que la materia transporte fluvial es distinta de la de aguas, lo cual hace innecesaria la cita del art. 149.1.22 CE. A su vez, la explícita limitación de la competencia autonómica al transporte que transcurre íntegramente por Cataluña evita cualquier duda de extralimitación competencial, al mismo tiempo que no niega en modo alguno la existencia de competencias estatales sobre dicha materia.

d) La representación del Gobierno de la Generalitat comienza sus alegaciones sobre la materia denominaciones de origen recordando la diversidad con que los Estatutos de Autonomía han regulado esta competencia, así como la posibilidad que el Estado intervenga en este ámbito en virtud del art. 149.1.13 CE. En su opinión, el precepto impugnado se limita a concretar en este ámbito las previsiones establecidas con carácter general en el art. 115 EAC en relación con el alcance territorial y los efectos de las competencias de la Generalitat. El art. 128.3 EAC no pretende otorgarle parte de las funciones de control que corresponden al órgano de control interno de las denominaciones de origen supracomunitario,

sino determinar que es la Administración autonómica aquella bajo cuya tutela actúan tales denominaciones. En la medida, sobre todo, en que las facultades de la Generalitat se circunscriben a los términos que determinen las leyes se considera que el precepto estatutario no puede menoscabar ni las competencias estatales ni las de las restantes Comunidades Autónomas. Finalmente, tampoco la previsión de participación de la Generalitat en los órganos de gestión de las denominaciones supracomunitarias se considera inconstitucional, puesto que se trata de una previsión genérica que debe ser concretada por el propio legislador estatal.

e) Finalmente, el Gobierno de la Generalitat procede a considerar las alegaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativa al régimen de financiación previsto en la EAC.

Señala, en primer lugar, que la dicción concreta del art. 201.3 EAC, al regular la Comisión Mixta Estado-Generalitat no supone vulneración del principio de reserva de ley tributaria, en la medida en que se establece que el acuerdo de dicha Comisión sobre los tributos cedidos se tramitará como proyecto de ley. Igualmente, destaca que esta Comisión, como mecanismo de coordinación bilateral, puede coexistir sin mayores problemas con la participación de la Generalitat en otros órganos multilaterales.

Por lo que se refiere a la asunción autonómica de capacidad normativa sobre elementos esenciales de tributos cedidos (arts. 203.3 y 6 y disposición adicional séptima EAC), la Generalitat destaca, por un lado, la necesidad de una previa intervención del Estado con una ley estatal de cesión que haga efectiva esa asunción de competencias y, por otro, el hecho de que lo previsto es tan sólo la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de esos elementos esenciales. Del mismo modo, en relación con la gestión de los tributos cedidos (arts. 203.4, 204.1 y 4 y

205 EAC), argumenta la Generalitat que la asunción de los concretos actos de gestión sólo se producirá en caso de previa delegación del Estado, que es una posibilidad expresamente prevista en el art. 156.2 CE.

La Generalitat pone de manifiesto, respecto del art. 206.3 EAC, que en el Estatuto no se restringe la solidaridad a unos concretos sectores y que, además, no se excluyen otras formas e instrumentos de solidaridad, limitándose a definir la solidaridad en términos de garantía de prestación de servicios a un nivel similar, siempre que exista un esfuerzo fiscal similar.

En cuanto a la previsión sobre el sistema de nivelación contenida en el art. 206.5 EAC, se argumenta que no puede ser considerado inconstitucional avanzar hacia una concreción de la solidaridad que haga más transparentes los flujos de nivelación entre Comunidades Autónomas que actualmente existen. Por ello, admitir que una Comunidad Autónoma que recibe fondos de solidaridad pueda quedar en una situación comparativamente mejor que aquélla que aporta fondos sería un privilegio contrario al art. 138.2 CE. Igualmente señala, respecto de la disposición adicional tercera EAC sobre inversiones en infraestructuras, que la previsión estatutaria de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión acumulado por causas de diversas disfunciones del sistema tiene plena cobertura constitucional.

La Generalitat afirma que las previsiones estatutarias en materia de autonomía de gasto (arts. 202.2, 203.1 y 218.1 EAC) son perfectamente constitucionales, careciendo de fundamento la presunción de que no se van a realizar en el ejercicio de las competencias que tiene asumidas.

Por último, también rechaza la Generalitat la impugnación de los preceptos relativos a la financiación de los entes

locales (arts. 218.2, 3 y 5; 219.2; 220 y 221 EAC), destacando que la atribución de competencias en esta materia se realiza en el marco de la normativa del Estado.

10. Por diligencia de ordenación de 14 de diciembre de 2006 la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional hizo constar la personación en el procedimiento y la presentación de alegaciones por parte del Abogado del Estado, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, así como la personación del Congreso de los Diputados y del Senado, en estos dos casos sin presentar alegaciones.

11. La Generalitat y el Parlamento de Cataluña en sus respectivos escritos de alegaciones solicitaron la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad, por su conexión objetiva, con el núm. 8045-2006. El Magistrado don Pablo Pérez Tremps, mediante escrito dirigido a la Presidenta de este Tribunal el 27 de febrero de 2007, comunica que, habiendo tenido conocimiento de que se iba a estudiar en el Pleno la posible acumulación de diversos recursos de inconstitucionalidad al recurso núm. 8045-2006, de cuyo examen está excluido por ATC 26/2007, de 5 de febrero de 2007, considera que no debe intervenir en la resolución de las correspondientes acumulaciones. El Pleno de este Tribunal, por ATC 261/2007, de 24 de mayo, denegó la acumulación.

12. La Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado el 2 de marzo de 2007, planteó incidente de recusación del Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad, lo que fue inadmitido por el Pleno de este Tribunal por ATC 253/2007, de 22 de mayo.

13. El Magistrado don Pablo Pérez Tremps, mediante escrito dirigido a la Presidenta de este Tribunal el 29 de oc-

tubre de 2008, manifestó su voluntad de abstenerse en el examen, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, lo que no fue aceptado respecto de éste por ATC 38/2009, de 5 de febrero.

14. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 27 de mayo de 2010, solicitó que el Tribunal se declarara incompetente para proseguir y dictar Sentencia, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad, suspendiendo el procedimiento hasta que se haya producido la sustitución de los miembros cuyo mandato esté caducado y de la vacante existente, acordándose no haber lugar a lo solicitado por providencia de 27 de mayo de 2010, confirmada en súplica por ATC 70/2010, de 23 de junio.

15. Por providencia de 14 de diciembre de 2010 se señaló, para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 de diciembre de 2010.

---

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El presente recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuestiona la constitucionalidad de los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1. g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima, así como la disposición final segunda, todos ellos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El recurso ordena estos artículos en cuatro bloques temáticos (principio de bilateralidad, gestión del agua, denominaciones e indicaciones geográficas de calidad, y régimen de financiación autonómica).

Para concretar el objeto de análisis de este recurso es preciso, en primer lugar, dar respuesta a la objeción de admisibilidad expuesta por el Parlamento de Ca-

taluña en relación con la impugnación de diversos preceptos.

El Parlamento de Cataluña afirma que en el desarrollo argumental del recurso interpuesto se sostiene que son inconstitucionales el título I (artículos 15 a 54), la tipología y alcance territorial de las competencias (artículos 110 a 115), así como diversos preceptos relativos al Poder Judicial de Cataluña y a la Administración de Justicia (artículos 95.1 y 2, 96, 97, 102.1, 103 y 107), mientras que ninguno de dichos preceptos aparece mencionado expresamente en el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de la Rioja, de 5 de octubre de 2006 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, como argumenta el Parlamento de Cataluña, en la fundamentación del recurso de inconstitucionalidad se desarrollan determinados reproches de inconstitucionalidad respecto de diversos preceptos no amparados por el Acuerdo del Consejo de Gobierno. Ahora bien, también se destaca en la demanda la voluntad de limitar el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad a aquellos preceptos que afectan de una manera directa al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que son los que se expresan en el suplico de la demanda.

Por tanto, habida cuenta de que existe una plena concordancia entre los preceptos recogidos en el acuerdo del Consejo de Gobierno del que trae causa el recurso y los mencionados en el suplico debe concluirse que la acción procesal en el presente recurso de inconstitucionalidad está claramente determinada y delimitada, y se concreta en los preceptos enunciados previamente que constan en el suplico.

Por otra parte, a los efectos de concretar el objeto de este recurso también debe tomarse en consideración que la STC 31/2010, de 28 de junio, ha decla-

rado inconstitucional y nulo el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del artículo 206, tal y como se dirá más adelante.

2. El Gobierno recurrente impugna los artículos 3.1, 174.3, 183 y 210 y la disposición adicional segunda EAC, con los argumentos expuestos ampliamente en los antecedentes, al entender que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado.

Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la constitucionalidad, desestimando el recurso entonces presentado, de los siguientes preceptos: el art. 3.1 EAC en el fundamento jurídico 13 y la disposición adicional segunda en el fundamento jurídico 117, y os epígrafes a), b) y f) del art. 183.2, en el fundamento jurídico 116, por lo que procede con remisión a dichos fundamentos jurídicos y dado que los motivos aducidos por el demandante son los mismos, desestimar igualmente la impugnación.

Por su parte, en relación con los arts. 174.3, 183.1, 210.1 y 210.2, epígrafes a), b) y d) EAC la STC 31/2010 declaró que no eran inconstitucionales siempre que se interpretaran en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 111, 115 y 135, respectivamente.

Por lo demás, aunque se impugnan formalmente los arts. 183 y 210 EAC en su conjunto, el Gobierno recurrente, al margen de la impugnación de la existencia misma de la Comisión bilateral y de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente, no ofrece una argumentación concreta referida a cada uno de los apartados y epígrafes, por lo que no procede su consideración individualizada más allá de lo que acabamos de exponer.

3. El recurso de inconstitucionalidad impugna, en segundo lugar, los preceptos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC, que agrupa en torno al tema «gestión del agua», con los argumentos expuestos ampliamente en los antecedentes. Procederemos a dar un trato diferenciado a los referidos preceptos estatutarios según el encuadramiento que les corresponda.

Este Tribunal se ha pronunciado en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la constitucionalidad del art. 117.1, 2 y 4 EAC, en su fundamento jurídico 65, al que procede remitirse íntegramente para desestimar la presente impugnación, ya que los argumentos utilizados en ella son idénticos a los que allí fueron analizados.

Por su parte, en relación con el art. 117.3 EAC, es de destacar que en el fundamento jurídico 65 de la citada STC 31/2010, ya se excluyó que fuera inconstitucional la previsión de que la Generalitat participe «en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias». En ese sentido, respecto de este concreto particular, habrá también que remitirse a dicho pronunciamiento para descartar su inconstitucionalidad.

Ahora bien, adicionalmente el recurso impugna dos epígrafes concretos del art. 117.3 EAC. En primer lugar, el señalado con la letra a), que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, adoptar «medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos». Según señala el recurso estas medidas pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca.

El precepto no es inconstitucional, en cuanto la Generalitat puede adoptar me-

didadas adicionales de protección medioambiental, como, por cierto, reconoce el Gobierno de La Rioja en su recurso. En caso de que mediante su ejercicio se invadiera ilegítimamente otro ámbito competencial sería inconstitucional la concreta actuación, pero no el precepto estatutario que nos ocupa.

El recurrente también impugna el contenido del epígrafe señalado con la letra c) del citado artículo 117.3. Este apartado atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, ejercer las «facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal».

Como en el caso anterior el Gobierno recurrente afirma que es posible considerar la constitucionalidad de este precepto, a pesar de lo cual alega que incluye un mandato vinculante para el legislador estatal en el ámbito de su competencia que sería inconstitucional. Sin embargo, según recuerda el Abogado del Estado, de la dicción del precepto resulta que no hay mandato alguno, sino plena remisión a la legislación estatal, ya que las competencias autonómicas de policía serán únicamente las que determine esa legislación.

Por las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación de los apartados a) y c) del art. 117.3 EAC.

4. El recurso también se dirige contra la letra g) del art. 144.1 EAC, que se refiere a la regulación y gestión de los vertidos efectuados en aguas interiores de Cataluña así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad.

De entrada, debemos señalar que, de acuerdo con lo que declaramos en la STC 110/1998, de 21 de mayo (FJ 6), los vertidos deben encuadrarse en el título competencial «medio ambiente», lo que, por otra parte, verifica el precepto, cuyo título es «Medio ambiente, espacios naturales

y meteorología», y al medio ambiente se refiere el apartado 1.

El propio Gobierno recurrente, que reconoce esta incardinación de los vertidos en el título competencial medio ambiente, afirma, en primer lugar, que, tratándose de una competencia compartida, la regulación que haga la Generalitat de Cataluña debe respetar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia ex art. 149.1.23 CE.

La impugnación del precepto recurrido ha de ser desestimada. Ciertamente el precepto debe leerse en conjunción con el encabezamiento del artículo, el cual, en perfecta adecuación a lo establecido en el art. 149.1.23 CE, caracteriza el medio ambiente como una materia compartida y señala que corresponde a la Generalitat la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

El recurso alega, en segundo lugar, que la atribución a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas –que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro– es inconstitucional.

Si, como hemos dicho, el encuadramiento adecuado de la materia «vertidos» es el título de medio ambiente, nada impide que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpore tal atribución, pues el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la «legislación básica», pudiendo las Comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace [STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 1 y 4 A)].

En consecuencia este motivo de impugnación debe rechazarse.

5. El Gobierno recurrente sostiene igualmente que el art. 169.6 EAC –«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente

por Cataluña respetando las competencias del Estado en marina mercante y puertos»– no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con «marina mercante y puertos», lo que presupone que Cataluña ejerce la totalidad de las competencias en esta submateria, obviando las que corresponden al Estado.

El transporte ha sido considerado por este Tribunal como una materia con entidad propia (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45). Ciertamente la actividad de transporte supone la prestación de un servicio que ha de realizarse sobre una infraestructura (carreteras, ferrocarriles) o sobre una vía natural (aguas fluviales, aguas marítimas).

Si el hecho de que la regulación por el Estatuto de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña se haya realizado con independencia de la titularidad de la infraestructura (art. 169.1 EAC) no ha merecido ningún reproche de constitucionalidad, tampoco ha de merecerlo que la regulación de la competencia exclusiva en materia de transportes marítimo y fluvial no haga referencia a la competencia sobre las aguas. En ninguno de ambos casos se produce la negación de las competencias del Estado.

Por tanto no merece reproche de constitucionalidad que el EAC asuma la competencia sobre transporte marítimo y fluvial que no desborde los límites territoriales de Cataluña siempre que dicha competencia respete las estatales con las que concurra.

En fin, como expusimos en relación con el art. 117.1 EAC en el fundamento jurídico 65 de la STC 31/2010, el hecho de que se asuma una competencia como exclusiva no supone que esta compe-

tencia sea ilimitada. De tal modo que la competencia autonómica en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por Cataluña resulta limitada, además de por las competencias del Estado en marina mercante y puertos, citadas en el texto, por la competencia estatal sobre aguas (art. 149.1.22 CE).

Por tanto la impugnación del art. 169.6 EAC debe desestimarse.

6. El art. 128.3 EAC (denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad) ha sido impugnado alegando que predetermina la acción del legislador estatal, en primer lugar, porque afirma que la Generalitat «ejerce las facultades de gestión y control ... en los términos que determinen las leyes». Algo similar ocurre, en segundo lugar, con la previsión de que la Generalitat «participa en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión», que predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

El primero de estos dos motivos de impugnación fue considerado por la STC 31/2010, en cuyo fundamento jurídico 75 el Tribunal sostuvo que el precepto impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues reconoce que la Generalitat ejercita la señalada competencia en los «términos que determinen las leyes», debiendo entenderse que éstas son ciertamente leyes estatales, pues, en efecto, corresponde al Estado atribuir el ejercicio de tales facultades de gestión y control y especificar la forma que han de llevarse a cabo.

Por lo que se refiere a la participación de la Generalitat en los consejos reguladores de denominaciones específicas y denominaciones de origen cuyo ámbito comprenda también parte del territorio ajeno a la jurisdicción de la Generalitat de Cataluña debemos indicar que, según

establecimos en la tantas veces citada STC 31//2010, FJ 75, que recoge en este punto nuestra doctrina anterior (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), tal participación se realizará «de acuerdo con la normativa que se establezca», y que «por razones territoriales sólo puede en esos casos dictar el Estado» (FJ 4). Por lo demás, como hemos establecido en relación con el art. 174.3 EAC –en el que recogíamos a su vez lo afirmado en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 111)–, esta participación no puede condicionar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales.

Por tanto la doble impugnación del art. 128.3 EAC ha de ser rechazada.

7. El Gobierno de La Rioja recurre, por último, diversos preceptos en materia de régimen de financiación autonómica. Se refiere, en primer lugar, al art. 201 EAC, sin concretar ninguno de sus apartados. Sin embargo, teniendo en cuenta los argumentos para sustentar su inconstitucionalidad, que han sido ampliamente expuestos en los antecedentes, sólo pueden considerarse impugnados los apartados 3 y 4, ambos relacionados con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, único aspecto que se discute.

El art. 201.3 EAC, en relación con el art. 210 EAC, ha sido impugnado señalando que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. Esta alegación, por haber sido sustentada en idénticos argumentos, debe desestimarse con remisión a lo sostenido en el fundamento jurídico 131 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

Se denuncia asimismo la inconstitucionalidad del art. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta EAC, por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) de la Ley Orgánica de financia-

ción de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ya que al amparo de dicha disposición adicional la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña y el reconocimiento de las balanzas fiscales queda en manos de la Comisión Mixta Estado-Generalitat sin que las restantes Comunidades se pronuncien al respecto.

En los fundamentos jurídicos 131 y 134 de la STC 31/2010 hemos analizado el alcance del art. 201.4 EAC, considerando que no vulnera la Constitución. La conclusión ahí alcanzada no resulta alterada por la conexión del art. 201.4 con la disposición adicional cuarta, pues esta última sólo prevé una actuación instrumental de la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Asuntos Económicos y Fiscales, cuyas funciones hemos considerado que se acomodan a la Constitución interpretadas según lo señalado en el fundamento jurídico 135 de la STC 31/2010.

Por consiguiente la impugnación del art. 201, apartado 4, en relación con la disposición adicional cuarta, debe rechazarse.

8. El Gobierno de La Rioja aduce que el art. 202.3 b) EAC (en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima) es inconstitucional por cuanto obvia la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, obligando al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

Previamente al examen de las concretas alegaciones de inconstitucionalidad que se realizan procede indicar que, pese a dirigirse formalmente contra el artículo 202.3 b), el recurso no contiene ningún razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad del artículo que, por otra parte, prácticamente reproduce los artículos 157.1 a) CE y 4.1 c)

LOFCA, y tampoco argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional undécima. De modo que procede la desestimación de la impugnación de ambos preceptos.

Con relación a la disposición adicional séptima –relación de tributos cedidos–, el recurso señala que esta disposición, no sólo establece para el legislador estatal la obligación de remitir un proyecto de ley a las Cortes, sino que también predetermina el contenido de dicho proyecto de ley, que debe coincidir con el acuerdo de la Comisión Mixta, determinando con ello un condicionamiento del ejercicio de la competencia estatal sobre la cesión de tributos.

Sin perjuicio de señalar que una disposición similar estaba presente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, así como en la práctica totalidad de los restantes Estatutos, incluido el de La Rioja, en cuanto a la previsión de la adopción de un acuerdo por la Comisión Mixta, que obliga al Gobierno a tramitarlo como proyecto de ley o como Decreto-ley –lo que constituye el reproche de la demanda–, hemos considerado que esta garantía procedimental no vulnera la Constitución (STC 31/2010, FJ 136), lo que debemos reiterar.

En consecuencia esta impugnación no puede prosperar.

Tampoco puede prosperar la denuncia de la inconstitucionalidad del art. 202.3 b) en relación con las disposiciones adicionales octava, novena y décima, que exigen que el primer proyecto de ley de cesión de impuestos recoja unos porcentajes de cesión de tributos estatales en las cantidades queridas en el Estatuto. Estas disposiciones adicionales no son contrarias a la Constitución siempre y cuando se interpreten en el sentido establecido en el fundamento jurídico 137 de la referida STC 31/2010, al que nos remitimos.

9. La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en rela-

ción con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA.

Esta impugnación de los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC no puede prosperar, en cuanto que en nuestra STC 31/2010, FJ 132, al que nos remitimos en su integridad, hemos desestimado idéntica impugnación y por los mismos motivos.

Por fin, la previsión de la disposición final segunda EAC según la cual la Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento catalán no resulta contraria a la Constitución, toda vez que esta norma no tiene como objetivo la regulación de los aspectos sustantivos del sistema tributario, limitándose a prever que la Agencia será creada por una ley del Parlamento catalán, a aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto. Estamos, por lo tanto, ante una habilitación para la creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pueda deducirse habilitación para regular aspectos de los tributos cedidos que sean de competencia estatal. En consecuencia debe rechazarse también la impugnación de la disposición final segunda EAC.

10. El Gobierno recurrente sostiene que el art. 205 EAC, que prevé que la revisión por la vía administrativa de los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat corresponda a los órganos económico-administrativos de la Generalitat, es contrario a la CE y al art. 20 LOFCA. Según su parecer este artículo estatutario supone un desampoderamiento de los tribunales económico-administra-



tivos del Estado de una competencia no susceptible de delegación.

De acuerdo con lo establecido por la STC 31/2010, FJ 133, la referencia del art. 205 a «sus propios órganos económico-administrativos» tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal.

En suma, puesto que el art. 205 EAC no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, su impugnación debe rechazarse.

11. La impugnación del art. 206 EAC se circunscribe a los apartados 3 y 5, que se consideran contrarios a los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad.

El art. 206, apartados 3 y 5 EAC, ha sido impugnado con el argumento de que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza, consagrados en los arts. 2, 138, 139 y 158.1 CE, al incluir el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas «lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que ella misma realice (art. 206.3 EAC) y a que no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación (art. 206.5).

La STC 31/2010, de 28 de junio, declaró que el art. 206.3 no vulnera la Constitución, salvo su inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» (apartado 2 del fallo). Por tanto, en la medida en que la impugnación de este precepto recae sobre un

inciso que ya ha sido declarado nulo, ha perdido objeto respecto del mismo, desestimándose la impugnación del resto del precepto.

Asimismo declaró que el art. 206.5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido expuesto en su fundamento jurídico 134, al que debemos remitirnos.

12. La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja también aduce que algunos de los preceptos impugnados por vulnerar la Constitución, que ya han sido examinados, infringen «las competencias e intereses que tienen una expresa consideración en el Estatuto de Autonomía de La Rioja». De este modo, la demanda establece una estrecha relación entre la vulneración de la Constitución que realizarían algunos de los artículos impugnados del EAC y la infracción por parte de los mismos del Estatuto de Autonomía de La Rioja, precisando que esa doble infracción constitucional y estatutaria la producirían los preceptos antes examinados que la demanda encuadra en las materias de gestión del agua, denominaciones de origen intercomunitarias y sistema de financiación.

Debemos recordar, como ya dijimos en un proceso en el que se examinaba la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, «que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental» (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, y 247/2007, de 21 de diciembre, FJ 6). Dado el planteamiento de la demanda, en cuanto a las infracciones del Estatuto de Autonomía de La Rioja que se denuncian y que están estrechamente conectadas con las impugnaciones de la Constitución, y por conse-

cuencia de lo argumentado podemos concluir reiterando la fundamentación y pronunciamientos que hemos realizado respecto de estas últimas.

---

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3 EAC.

2.º Declarar que no son inconstitucionales, en los términos de lo expresado en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican, el apartado 3 del art. 174 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 210 (FJ 2); los epígrafes a), b) y d) del apartado 2 del art. 210 (FJ 2); las disposiciones adicionales 8, 9 y 10 (FJ 8); y el apartado 5 del art. 206 (FJ 11).

3.º Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

---

### SALA SEGUNDA

**SENTENCIA 139/2010, de 21 de diciembre de 2010.** Recursos de amparo 7365-2006 y 2186-2007 (acumulados). Promovido por la asociación de empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife y por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife respecto de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que acordaron la inadmisión de sendos recursos sobre incorporación al patrimonio del Estado de dos inmuebles de la extinta Organización de Trabajos Portuarios. Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia): falta de legitimación activa de una asociación empresarial y de un organismo público fundada sobre una interpretación desproporcionadamente rigurosa de las normas procesales. («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 7365-2006 y 2186-2007, el primero de ellos promovido por la asociación de empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife, representada por el Procurador de los Tribunales don Miguel Ángel Capetillo Vega

y asistida del Letrado don Rafael Marín Correa, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006, que confirmó en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003, que inadmitió, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso-administrativo que aquélla interpuso contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 14 de junio de 1995, y los actos que la ejecutan; y planteado el segundo por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, representada por el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez y asistida del Letrado don Pedro Doblado Claverie, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007, que confirmó en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004, que inadmitió, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la citada Orden y los actos que la ejecutan. Ha comparecido en ambos el Abogado del Estado y, además, en el núm. 2186-2007 la Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife, representada por el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez y asistida del Letrado don José María Vela Feria. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

---

## I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 12 de julio 2006, el Procurador de los Tribunales don Miguel Ángel Capetillo Vega,

en nombre de la asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife, interpuso recurso de amparo (registrado con el núm. 7365-2006) contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006, que confirma en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo que aquélla interpuso contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, por la que se dispuso la incorporación al Patrimonio del Estado de dos inmuebles sitios en Santa Cruz de Tenerife resultantes de la liquidación del organismo autónomo Organización de Trabajos Portuarios, en lugar de su aportación, prevista por el Real Decreto-ley 2/1986, a la Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, Sestife); inadmisión que se funda en que la recurrente no tiene legitimación activa para pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad corresponda a Sestife.

2. Los hechos en los que tiene su origen el recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Real Decreto-ley 2/1986 dispone, de un lado, que «las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general constituyen un servicio público esencial de titularidad estatal» (art. 1) y, de otro, en su exposición de motivos, que uno de sus objetivos es «la racionalización de la estructura y volumen actuales de las plantillas de trabajadores portuarios, exigida por los importantes cambios producidos en los últimos años en los sistemas de trabajo portuario como consecuencia de la aplicación de nuevas tecnologías». Más precisamente, afirma su disposición transitoria tercera que «de acuerdo con la finalidad de adecuar el tamaño de los censos

actualmente gestionados por la organización de trabajos portuarios a las necesidades de funcionamiento operativo de las sociedades estatales a las que se refiere este Real Decreto-ley podrá establecerse por vía reglamentaria el procedimiento y criterios a aplicar para la determinación de las plantillas operativas en el momento de su creación, la forma de determinación de los excedentes laborales y los instrumentos para mejorar la intensidad de la protección por desempleo de los trabajadores actualmente inscritos en los censos de la Organización de Trabajos Portuarios que deberán causar baja en los mismos para alcanzar la adecuada dimensión de las plantillas iniciales de las sociedades estatales».

Con ese propósito, su disposición transitoria primera ordenó la supresión del organismo autónomo Organización de Trabajos Portuarios y que el patrimonio resultante de la liquidación fuese aportado a la sociedad estatal de estiba y desestiba que su art. 7.1 preveía que se constituyera en cada puerto de interés general, cada una de las cuales, según el párrafo segundo de esa disposición transitoria primera, integraría el personal laboral de aquél, de suerte que les correspondería realizar y costear la reforma laboral que exigía la modernización del servicio. Para instrumentar esta transformación el art. 7.2 del mismo Real Decreto-ley 2/1986 dispuso que «la participación del Estado en el capital de dichas sociedades será superior al 50 por 100 del mismo, consistiendo su aportación inicial en el patrimonio neto perteneciente en la actualidad al Organismo Autónomo Organización de Trabajos Portuarios», una vez culminada su liquidación. El resto de las participaciones corresponde a las empresas estibadoras concesionarias del servicio, estableciendo el art. 8 de la citada norma que «cada sociedad estatal se financiará con la aportación inicial que fijen sus estatutos para las empresas que inicialmente la constituyen o se incor-

poren con posterioridad, así como con las cuotas mensuales de las empresas, determinadas en proporción a la utilización de los servicios del personal perteneciente a la plantilla de la sociedad».

b) El Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1986, en ejecución de las referidas previsiones legales, autorizó la constitución de las correspondientes sociedades estatales de los puertos de Barcelona, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas y Pasajes. La Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife, se constituyó, mediante escritura pública de 20 de abril de 1987, con un capital social de 49 millones de pesetas integrado por aportaciones monetarias del Estado socio mayoritario y de las empresas estibadoras concesionarias del servicio socios minoritarios. Por su parte, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1987, publicado como anexo de la Orden de 30 de julio de 1987 en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de julio de 1987, para culminar el proceso previsto legislativamente, autorizó las sociedades estatales de los otros 33 puertos considerados de interés general, diciendo expresamente que «se propone la constitución de las sociedades mixtas que se relacionan mediante aportación monetaria. Posteriormente y mediante ampliación de capital se realizará la aportación de los bienes de la Organización de Trabajos Portuarios», cuya liquidación aún no se había realizado.

c) La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, estableció un nuevo modelo de gestión portuaria basado en entidades de Derecho público denominadas autoridades portuarias, que desarrollan las funciones que le atribuye la ley –entre ellas la garantía de la prestación efectiva de los servicios portuarios [art. 36 a)], muy especialmente el de estiba y desestiba de buques que se configura como un servicio público (art. 1 Real

Decreto-ley 2/1986)– «bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión» (art. 35.3); y, en consecuencia, dispuso que se transfiriera a estas autoridades portuarias la participación que pertenecía al Estado en dichas sociedades estatales (disposición adicional sexta). Así, el Director General de Patrimonio del Estado entregó al Presidente de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, la Autoridad Portuaria) el 31 de marzo de 1993 los títulos representativos de la participación del Estado en la Sociedad Estatal de estiba y desestiba de este puerto, convirtiéndose de este modo en su accionista mayoritario.

Más adelante, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, siguiendo los criterios de la política liberalizadora de la Unión Europea, dispuso, por lo que aquí interesa, que el servicio de estiba y desestiba dejaba de tener la calificación de servicio público para merecer la de servicio portuario básico, esto es, la de servicio de interés general abierto a la iniciativa privada pero sujeto al control último de su prestación efectiva por la autoridad portuaria [arts. 57.2 y 60.2 d)]. Por su parte, la disposición adicional sexta ordenó, en conexión con el distinto papel atribuido a las autoridades portuarias en dicha ley, que las sociedades estatales de estiba y desestiba de cada puerto debían transformarse en agrupaciones de interés económico, correspondiéndoles la denominación de «Sociedad de Estiba y Desestiba» del puerto de que se trate acompañada de la expresión agrupaciones de interés económico o APIE. Y también, en su Apartado II, que «las Autoridades Portuarias se separarán de la sociedad estatal cuando se produzca el acuerdo de transformación, teniendo derecho a la liquidación de su participación de conformidad con lo dispuesto en el art. 225 de la Ley de Sociedades Anónimas».

d) La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, que no se publicó, ni se notificó a Sestife ni a la Autoridad Portuaria, dispuso, basándose expresamente en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 2/1986, la incorporación al patrimonio del Estado de dos inmuebles sitios en Santa Cruz de Tenerife y pertenecientes a la extinguida Organización de Trabajos Portuarios, incorporación materializada por Acta de 24 de octubre de 1995, suscrita por el Director Provincial en Tenerife del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que hace la entrega de los inmuebles, y el Delegado en Tenerife del Ministerio de Economía y Hacienda, que la acepta formal y realmente para su integración en el patrimonio del Estado.

e) La asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife, que agrupa a las empresas que por prestar este servicio en ese puerto de interés general forman parte ex lege de Sestife como socios minoritarios, y que según el art. 3 de sus estatutos tiene entre sus objetivos el de «representar y defender los intereses profesionales generales de sus miembros», instó en vía contencioso-administrativa la declaración de nulidad, o subsidiariamente anulabilidad, de la referida Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, del Acta de 24 de octubre de 1.995 que materializa la incorporación de los citados bienes inmuebles al patrimonio del Estado y de todos los actos subsiguientes de adscripción, adjudicación o afectación de los mismos, en la medida en que, según la asociación recurrente, son actos contrarios al ya citado art. 7.2 del Real Decreto-ley 2/1986, que imponía que el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios fuese aportado a la sociedad estatal de estiba y desestiba correspondiente, en este caso a Sestife, en lugar de ser incorporado al patrimonio del Estado. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contenen-

cioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003 declaró la inadmisibilidad del recurso ex art. 69 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), argumentando que la asociación recurrente no tiene legitimación activa para sostener en juicio esa pretensión, dado que el derecho en que la misma se funda no es de dicha asociación sino que es titularidad de Sestife, siendo esta última la que podría haber instado jurisdiccionalmente su protección.

La asociación recurrente mantuvo en casación que sí tenía legitimación ad causam, ya que es titular de un interés legítimo a que se produzca la transferencia del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios a Sestife [19.1 a) LJCA] y, sobre todo, porque defiende el interés de sus asociadas, a saber, las empresas de estiba que son a su vez socias minoritarias de Sestife [art. 19.1 b) LJCA]. La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 2006, desestimó el recurso de casación y confirmó la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Dice, en cuanto a la primera invocación, que «la falta de legitimación de la asociación recurrente para entablar la acción ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo con el objeto de que se enjuicie la legalidad de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 15 de junio de 1995 y de las resoluciones dictadas en su ejecución se desprende del contenido de las pretensiones deducidas en el escrito de demanda, al pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad corresponde a Sestife, en cuanto que por mandato legal, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 2/1986, tiene reconocido el derecho a suceder en el patrimonio de la extinguida Organización de Trabajos Portuarios, que se materializa mediante la apor-

tación por el Estado del patrimonio neto resultante a la referida Sociedad». Y a continuación, respecto del segundo fundamento, que «la invocación de la legitimación corporativa a que alude el artículo 19.1 b) LJCA tampoco puede amparar la válida constitución de la asociación recurrente en este proceso, porque la defensa de derechos e intereses que asume en representación de las empresas de estiba y desestiba del Puerto de Santa Cruz de Tenerife asociadas no le permite sustituir a éstas cuando no gozan de legitimación activa para entablar este recurso contencioso-administrativo, al no apreciarse la concurrencia de un vínculo especial y concreto entre las empresas y el objeto del recurso contencioso-administrativo, del que se derive directamente la obtención de un beneficio de contenido patrimonial o la desaparición de un perjuicio.»

3. La asociación recurrente interpuso recurso de amparo contra dichas resoluciones judiciales alegando que lesionaban su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), porque el razonamiento en que fundaban la apreciación de falta de legitimación activa desconoce el principio hermenéutico pro actione que exige interpretar con amplitud las normas procesales que condicionan el acceso a la jurisdicción. Según la recurrente, las empresas de estiba y desestiba agrupadas en ella sí tienen un interés jurídico en que el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios se transfiera a Sestife, pues ello les producirá un beneficio económico directo. En efecto, dado que, en aplicación del art. 8 del Real Decreto-ley 2/1986, a las referidas empresas les correspondía financiar con sus cuotas todos los costes en que Sestife venía incurriendo, era evidente que la incorporación a Sestife del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios, que era la pretensión del recurso contencioso-

administrativo, habría supuesto para tales empresas una ventaja jurídica concretada en que sus cuotas habrían sido inferiores.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 9 de marzo de 2007, el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez, en nombre de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, Autoridad Portuaria), interpuso recurso de amparo (registrado con el núm. 2186-2007) contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 30 de enero de 2007, que confirma en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo que aquélla interpuso contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y los actos subsiguientes de ejecución, inadmisión que se funda, como en el recurso de amparo núm. 7365-2006, en que la recurrente no tiene legitimación activa para pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad corresponda a Sestife.

5. Los hechos relevantes para la resolución de este segundo recurso de amparo son los expuestos en el antecedente 2 y, además, los siguientes:

a) La Autoridad Portuaria, por entonces accionista mayoritaria de Sestife y garante de la prestación regular de los servicios portuarios [art. 36 a) Ley 27/1992], aparte de ocupante de ciertas dependencias en los edificios litigiosos cuyo desalojo le fue requerido por escrito del Delegado de Economía y Hacienda en Santa Cruz de Tenerife de 9 de julio de 1999, instó, mediante recurso contencioso-administrativo de 28 de diciembre de 1999, que se declarase la inactividad de la Administración General del Estado por no haber realizado, tal como lo exigía

la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 2/1986, la aportación a Sestife del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios y que se condenase a realizarla. Más adelante, cuando a la vista del expediente conoció la existencia de la citada Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y de los actos subsiguientes que la ejecutaron, pidió, mediante ampliación del objeto del recurso, su anulación y que, previa la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios, se aportase a Sestife el patrimonio neto resultante. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004 declaró la inadmisibilidad del recurso ex art. 69 b) LJCA, argumentando que la «legitimación [de la recurrente] es indirecta y consecuencia de la que se hubiera de reconocer a la Sociedad Estatal de la que es accionista.»

b) La recurrente mantuvo en casación que sí tenía legitimación ad causam, fundándola, entre otros, en dos argumentos: a) como accionista mayoritario de Sestife ostenta un evidente interés legítimo [19.1 a) LJCA] en que se transfiera a ésta el patrimonio neto resultante de la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios; b) como garante de la prestación regular de los servicios portuarios [art. 36 a) Ley 27/1992] la ausencia de dicha transferencia afecta al ámbito de sus fines como entidad de Derecho público [19.1 g) LJCA]. Por su parte, Sestife, personada como codemandada en la instancia, también recurrió en casación contra la Sentencia recaída. La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007 inadmitió el recurso de casación de Sestife, pues siendo codemandada no puede impugnar una Sentencia que mantiene la legalidad de actuación administrativa impugnada, y desestimó el de la Autoridad

Portuaria, confirmando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, pues aunque «no puede negarse que... en principio, la integración de tales inmuebles en el patrimonio de una sociedad de la que la recurrente es accionista principal redundaría en beneficio de sus propios intereses económicos ... Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que a quien beneficia directamente la incorporación de dichos bienes en el patrimonio de Sestife es a ésta misma, como es obvio, y que dicha sociedad tiene sus propios mecanismos de toma de acuerdos para decidir si recurrir o no. Resulta por ello difícil de admitir que otro sujeto con intereses indirectos y derivados de los propios de dicha sociedad tuviera capacidad para recurrir cualquier acto que afectase a aquélla con independencia de la decisión que la propia Sestife pudiera adoptar. Ello llevaría a la posibilidad de una actuación contraria a los intereses del sujeto afectado directamente por parte de alguien cuya legitimación deriva de la de dicho sujeto, abriendo con ello la posibilidad de una actuación procesal paralela y contradictoria de una sociedad accionarial y de sus accionistas, ambos en defensa aparente de los intereses de dicha sociedad». Y no por ello, continúa la Sentencia impugnada, quedan sin protección los intereses de los accionistas en estos casos, ya que siempre podrán instar por los cauces societarios internos la actuación de la sociedad que entiendan más adecuada y, en todo caso, podrán ejercer las acciones previstas en la ley para exigir responsabilidad a los administradores por los perjuicios causados a la sociedad por su actuación carente de la debida diligencia. En fin, concluye la Sentencia impugnada, «debido a la razones indicadas, el recurso ha sido interpuesto por persona jurídica no legitimada por no ostentar interés legítimo [art. 69.b en relación con el 19.1 a) y g) LJCA]».

6. La Autoridad Portuaria interpuso recurso de amparo contra dichas resolu-

ciones judiciales alegando, como hizo la asociación recurrente en el recurso de amparo núm. 7365-2006, que lesionaban su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), porque el razonamiento en que fundaban la apreciación de falta de legitimación activa, transcrito más arriba, desconoce el principio hermenéutico *pro actione* que exige interpretar con amplitud las normas procesales que condicionan el acceso a la jurisdicción, en concreto el art. 19.1 a) LJCA, que le ampara por su condición de accionista de Sestife, y el art. 19.1 g) LJCA, que hace lo propio dado su carácter de entidad de Derecho público que tiene entre sus fines, independientemente de su condición de accionista de Sestife, el control de los servicios portuarios.

7. La Sala Segunda de este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó conocer de los recursos referidos y admitirlos a trámite por sendas providencias de fecha 22 de julio de 2008, que al mismo tiempo requerían atentamente a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para que remitieran, respectivamente, testimonio de los recursos de casación núm. 7978-2003 y núm. 2894-2004 y de los recursos contencioso-administrativos núm. 67-2001 y núm. 885-2000, así como para que emplazaran a quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de las demandantes de amparo, a fin de que pudieran comparecer en el plazo de diez días en los respectivos procesos constitucionales. En fin, dichas providencias acordaban también que se librase oficio al Ministerio de Economía y Hacienda para que remitiera el expediente relativo a la Orden de ese Ministerio de 14 de junio de 1995 y a los actos que la ejecutaron.



8. En ambos recursos de amparo –mediante sendos escritos de fecha 30 de julio de 2008– se personó el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado. Además en el recurso núm. 2186-2007, mediante escrito de 22 de octubre de 2008, el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez, en representación de Sestife, se adhiere al recurso de amparo presentado por la Autoridad Portuaria.

Por sendas diligencias de ordenación, respectivamente, de 27 de octubre de 2008 y de 13 de noviembre de 2008, de la Sala Segunda de este Tribunal, se acordó tenerles por personados y partes en el procedimiento, dando vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme a lo establecido en el art. 52.1 LOTC.

9. Las alegaciones sobre el fondo del recurso núm. 7365-2006 del Abogado del Estado, de la asociación recurrente y del Fiscal fueron registradas los días 10 y 17 de diciembre de 2008 y 26 de enero de 2009, respectivamente. La asociación recurrente, además de reiterar la argumentación y la súplica de la demanda de amparo, destaca la relación que hay entre este recurso y el núm. 2186-2007 «por si entendiera [el Tribunal] que se dan las circunstancias de identidad requeridas para acumular ambos recursos de amparo».

El Abogado del Estado, que interesa la desestimación del recurso de amparo, afirma, al efecto de centrar el debate, que «no se niega, pues, legitimación a la asociación empresarial para defender los intereses de sus empresas asociadas... sino que se afirma que son las propias empresas estibadoras asociadas a las que se sustituye las que carecen del derecho o interés legítimo mencionado en la cláusula

legitimatoria general del art. 19.1 a) LJCA» y, a continuación, como primer argumento a favor del razonamiento judicial, que la esfera jurídica directamente beneficiada por la hipotética estimación de la pretensión ejercitada no sería la de dichas empresas estibadoras sino la de la sociedad de la que éstas son socios minoritarios, Sestife, en cuyo patrimonio social ingresarían las fincas aportadas o aquello en que consistiera el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios, señalando además que para que esto ocurra es necesaria una ampliación de capital y que el obligado realice el desembolso correspondiente, de suerte que, concluye el Abogado del Estado, «el interés de las empresas estibadoras accionistas aparece no solo remoto, sino manifiestamente hipotético y contingente, pues depende de una cadena de actos y negocios jurídicos –aumento de capital, realización del desembolso, transmisión de las acciones– para los que es preciso el concurso de voluntades ajenas.»

En segundo lugar, aduce el Abogado del Estado que, en general, un socio no tiene legitimación para sustituir a la sociedad en la impugnación de un acto que se juzga perjudicial para esta última, pues «[a]ceptar la legitimación del accionista como interesado legítimo podría entrañar –si existiera conflicto– perjuicio para la sociedad y siempre alteraría gravemente la administración social». En fin, argumenta que esta solución no deja a los accionistas en situación de indefensión, pues cuentan con vías adecuadas en Derecho, distintas del ejercicio de acciones dirigidas a proteger derechos de la sociedad, para procurar la protección diligente de dichos derechos y, en su caso, para exigir la responsabilidades correspondientes a los administradores sociales.

El Fiscal, que interesa el otorgamiento del amparo, sostiene, en primer término, que para la asociación recurrente, en atención a que entre sus fines estatutarios

está la representación y defensa de los intereses patrimoniales de sus miembros, el mantenimiento de la Orden ministerial y del resto de actuaciones impugnadas no es indiferente y, a continuación, en referencia al interés que tienen las empresas estibadoras integradas en la asociación recurrente, que «el controvertido incumplimiento de la previsión contenida en el Real Decreto-ley 2/1986... de que se transferiría el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios del respectivo puerto a dicha Sociedad Estatal, que se habría consumado al liquidarse la Organización de Trabajos Portuarios e integrarse dicho patrimonio en el del Estado a raíz de la Orden ministerial (Economía y Hacienda) de 14 de junio de 1995, afecta a la esfera jurídica de las empresas estibadoras integradas en la Asociación recurrente, por cuanto si la referida Orden ministerial se anula y se transfieren los inmuebles procedentes del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios a Sestife las empresas privadas integradas en la Asociación recurrente obtendrían un beneficio económico, en la medida en que ello les permitiría resarcirse de los gastos que asumieron en su día y en la actualidad siguen asumiendo como consecuencia del traspaso del censo de los trabajadores de la Organización de Trabajos Portuarios en Santa Cruz de Tenerife en 1987, para cuyo gasto el reseñado Real Decreto (sic) 2/1986 preveía como uno de los medios financieros precisamente la aportación del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios que el recurso pretendiendo conseguir.»

10. Las alegaciones sobre el fondo del recurso núm. 2186-2007 del Abogado del Estado, de la autoridad portuaria recurrente y del Fiscal fueron registradas los días 26 y 28 de noviembre de 2008 y 16 de diciembre de ese mismo año, respectivamente. Sestife, que se había personado y que en dicho momento se había manifestado a favor de la pretensión de

amparo de la Autoridad Portuaria, no presentó escrito de alegaciones.

El Abogado del Estado argumenta que, en aplicación de la constante doctrina constitucional recapitulada en la STC 175/2001, de 26 de julio, según la cual «esta vertiente del art. 24.1 CE [acceso a la jurisdicción] sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador», la recurrente, en tanto que persona pública, dispone de acciones procesales para la defensa del interés general que tiene encomendado sólo en los casos en que las leyes procesales así lo determinen, de suerte que en este preciso supuesto la ley procesal aplicable no le atribuye acción, pues el art. 20 c) LJCA, que opera como excepción al alegado 19.1 g) LJCA, determina que la autoridad portuaria recurrente, en tanto que entidad pública vinculada a la Administración General del Estado y carente de un estatuto de autonomía, no puede impugnar la Orden ministerial y los actos de ejecución que constituyen el objeto del proceso porque provienen de aquella Administración General del Estado de la que dependen. El hecho de que este art. 20 c) LJCA no haya sido tomado en consideración por las Sentencias impugnadas no impide, según el Abogado del Estado, que pueda examinarse en este proceso constitucional, en el que, para dar respuesta a la supuesta violación que se alega, hay que atender a la ley procesal contencioso-administrativa en su integridad, pues el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción sólo lo disfruta la entidad estatal actora en los precisos términos en que el legislador se lo conceda. Además, por si esto no fuera suficiente, la invocación en la demanda del art. 19.1 g) LJCA atrae necesariamente el examen de la excepción recogida en el art. 20 c) LJCA como lícita línea de defensa. Por otro lado, aunque el razonamiento más exacto para fundar la ausencia de legitimación activa de la autoridad portuaria recurrente sea el ex-

puesto en la alegación anterior, no quiere ello decir que no haya otros argumentos jurídicamente razonables al efecto, como el utilizado por el Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada que, según el Abogado del Estado, que hace valer los mismos motivos en que fundó sus alegaciones al recurso de amparo 7365-2006 y que han quedado expuestos más arriba, no lesiona el derecho fundamental alegado.

El Fiscal, por el contrario, interesa el otorgamiento del amparo, pues a su juicio el interés legítimo de la autoridad portuaria recurrente deriva de que la eventual estimación de la pretensión presenta para ella beneficios concretos desde varios puntos de vista. De un lado, una utilidad de carácter no económico, que califica de interés funcional y que conecta con la condición de la Autoridad Portuaria de responsable de la gestión portuaria en general y del control de la prestación efectiva del servicio portuario de estiba y desestiba en particular [art. 19.1 g) LJCA y 36 a) Ley de puertos]; de otro, una ventaja estrictamente económica, ligada a su condición de socio mayoritario de Sestife y que se concreta en «el aumento de valor de su patrimonio derivado de la mayor valoración de su legalmente necesaria participación social y de la disminución o eliminación de sus contraídos afianzamientos» [art. 19.1 a) LJCA]. En fin, añade el Fiscal en tercer y último lugar, la circunstancia de que como consecuencia de los actos impugnados en el recurso, fuese requerida para que desalojase las dependencias que ocupaba en los edificios litigiosos, es también manifestación del interés legítimo que la Autoridad Portuaria tenía en la anulación de aquéllos.

La autoridad portuaria recurrente, además de reiterar la argumentación y la súplica de la demanda de amparo, pide, en el primer punto del suplico, «la acumulación de los Autos del Recurso de Amparo 7365-2007 interpuesto por la

Asociación de Empresas Estibadoras del Puerto de Santa Cruz de Tenerife».

11. En el recurso de amparo 2186-2007, mediante providencia de 30 de marzo de 2009, la Sala Segunda, según las facultades previstas en el art. 88.1 LOTC, acordó requerir a la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife y a Sestife que informasen y, en su caso, remitieran fotocopia de la documentación pertinente sobre si se ha producido, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 48/2003, la transformación de Sestife en Sestife-Apie y si, de conformidad con lo dispuesto en el apartado II de la citada disposición adicional, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife se ha separado de la referida Sociedad Estatal como consecuencia del acuerdo de transformación en Agrupación Portuaria de Interés Económico. El Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez, en representación de Sestife, cumplimentó el requerimiento mediante escrito registrado el día 24 de abril de 2009, al que adjunta testimonio de la escritura de transformación de Sestife en Sestife-Apie de 4 de marzo de 2008, de la que se desprende que la citada autoridad portuaria, precisamente como consecuencia de esa transformación, quedaba separada de dicha sociedad estatal. Lo propio hizo, mediante escrito registrado el día 7 de mayo de 2009, el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez, en nombre de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, en el que, además, reitera su petición de que se acumule este recurso de amparo al que lleva el número 7365-2006.

12. Mediante dos providencias, de fecha 29 de octubre de 2009, la Sala Segunda acordó, en cada uno de los procedimientos, conceder a la parte recurrente, al Fiscal y a las partes personadas un plazo de diez días, a fin de que, conforme a lo establecido en el art. 83 LOTC, efec-

tuaran alegaciones sobre la acumulación de los recursos de amparo.

En distintas fechas del mes noviembre de 2009 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal los escritos de alegaciones de los Procuradores de los recurrentes, de las partes personadas y del Fiscal. Los recurrentes y Sestife afirman estar a favor o no tener nada que objetar respecto a la posible acumulación de sus respectivos recursos de amparo. El Fiscal informa igualmente que procede la acumulación de los recursos de amparo, habida cuenta de la «coincidencia formal y sustancial en sus aspectos esenciales de los presupuestos de hecho y fundamentación jurídica en los que las respectivas demandas se apoyan». El Abogado del Estado, por el contrario, a pesar de reconocer la conexión entre los dos recursos de amparo, considera que existen razones para negar que estos vínculos justifiquen la unidad de decisión. De un lado, «que la tramitación ha sido diferenciada»; de otro, que «la condición de los sujetos recurrentes a los que se niega legitimación no es la misma», dado que la Autoridad Portuaria –recurrente en el asunto núm. 2186-2007– es una persona de Derecho público, con las implicaciones que ello tiene en este contexto, y, debido a la transformación acreditada en autos de Sestife en Sestife-Apie, ya no es socia de esta nueva sociedad que, como heredera universal de la sociedad transformada, es actualmente la titular de los derechos para cuya defensa la recurrente pretende acceder a la jurisdicción.

La Sala Segunda decidió mediante ATC 92/2010, de 19 de julio, la acumulación de los recursos de amparo núms. 7365-2006 y 2186-2007, al constatar la sustancial identidad de las demandas planteadas en cuanto a los presupuestos de hecho y a la fundamentación jurídica y entender que las diferencias que destaca el Abogado del Estado, aun siendo relevantes para la resolución del recurso y pudiendo eventualmente dar lugar a re-

soluciones parcialmente distintas, no merman la conexión que hay entre ambos recursos, por lo que resulta conveniente su solución conjunta y coherente.

13. Por providencia de 16 de diciembre de 2010 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

---

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los recursos de amparo núms. 7365-2006 y 2186-2007 tienen por objeto, como ha quedado expuesto in extenso en los antecedentes, sendas resoluciones judiciales que inadmiten los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife y por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, respectivamente, contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 (y los actos subsiguientes que la ejecutan), por la que se dispuso la incorporación al patrimonio del Estado de dos inmuebles sitos en Santa Cruz de Tenerife, resultantes de la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios, en lugar de su aportación, prevista por el Real Decreto-ley 2/1986, a la Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, Sestife), sociedad estatal de la que, al momento de la interposición y durante todo el tiempo que duró el proceso de instancia y el de casación, la Autoridad Portuaria era el socio mayoritario y las empresas estibadoras agrupadas en la asociación recurrente socios minoritarios. La inadmisión se funda en que, según las Sentencias impugnadas, ambas recurrentes carecen de legitimación activa para pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad puede corresponder a Sestife.

Las recurrentes aducen la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva en su

dimensión de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), porque el razonamiento en que se ha fundado la apreciación de falta de legitimación activa desconoce el principio hermenéutico *pro actione*, dado que ambas tenían un interés legítimo que las facultaba para la impugnación de la Orden de 14 de junio de 1995. El Fiscal ha solicitado el otorgamiento del amparo, por entender que ambas demandantes de amparo ostentaban un interés legítimo, en el caso de la asociación de empresas estibadoras porque entre sus fines estatutarios se encuentra la representación y defensa de los intereses de sus miembros, entre los que se encontraba la denuncia del incumplimiento de la previsión contenida en el Real Decreto-ley 2/1986, y en el supuesto de la Autoridad Portuaria porque la eventual estimación de la pretensión le supondría beneficios concretos desde varios puntos de vista y no sólo desde el estrictamente económico derivado de su condición de socio mayoritario de Sestife, como consecuencia del incremento del valor del patrimonio de ésta.

Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado la desestimación del recurso, negando a las actoras la legitimación que reclaman, pues, en el caso de la asociación de empresas estibadoras, son las propias empresas estibadoras asociadas las que carecen del derecho o interés legítimo mencionado en la cláusula legitimadora general del art. 19.1 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), ya que la directamente beneficiada por la hipotética estimación de la pretensión ejercitada sería la sociedad de la que aquéllas son socios minoritarios. En el supuesto de la Autoridad Portuaria, entraría en juego, además, la previsión del art. 20 c) LJCA, que le impediría impugnar la Orden ministerial y los actos de ejecución que constituyen el objeto del proceso porque provienen de la Administración General del Estado, de la que depende.

2. Antes de proceder a analizar la queja planteada por las recurrentes, hemos de precisar el alcance de la impugnación formulada en los recursos de amparo. Ambas recurrentes dirigen formalmente su recurso contra las Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 2006 y 30 de enero de 2007, pidiendo que sean anuladas y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al de su dictado para que se pronuncien otras nuevas que entren a conocer del fondo del asunto, sin efectuar idéntica petición en relación con las Sentencias de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 18 de junio de 2003 y 30 de enero de 1984, a pesar de que éstas eran las que habían declarado inadmisibles, por falta de legitimación, los recursos contencioso-administrativos interpuestos por las actoras. Pues bien, es doctrina reiterada de este Tribunal que «cuando se impugna en amparo una resolución judicial confirmatoria de otras, que han sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquélla, han de entenderse también por recurridas las precedentes resoluciones confirmadas» (por todas SSTC 139/2007, de 4 de junio, FJ 1; y 58/2008, de 28 de abril, FJ 1). Además, al interesar que se dicte nueva Sentencia que entre en el fondo del asunto, las actoras reclaman un pronunciamiento conforme con el suplico de la demanda formulada en su día ante la Audiencia Nacional, lo que implicaría la devolución del asunto a ésta para su resolución. Por consiguiente, y en la medida en que la lesión denunciada podría haberse producido ya, en su caso, en las referidas Sentencias de la Audiencia Nacional, nuestro análisis ha de centrarse en si el derecho de las demandantes de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) se vio lesionado o no por las resoluciones judiciales recaídas tanto en instancia como en casación.

3. Otra cuestión previa plantea la solicitud de adhesión de Sestife al recurso de amparo promovido por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, efectuada en su escrito de personación. No hay ningún problema en aceptar el apoyo al recurso de la demandante de amparo, pero la indicada petición de adhesión, entendida como utilización como propio del recurso de amparo interpuesto por la Autoridad Portuaria, ha de ser taxativamente rechazada. Y es que, como señalamos en la STC 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 3, en este tipo de procesos sólo pueden ser examinadas las pretensiones deducidas por los iniciales demandantes de amparo, sin que resulte admisible discutir las introducidas por quienes comparecen posteriormente en el procedimiento. Este Tribunal ha negado siempre la posibilidad de que quienes se personan en un proceso constitucional de amparo a tenor del art. 51.2 LOTC, una vez admitido a trámite el recurso (AATC 308/1990, de 18 de julio, y 315/1995, de 20 de noviembre), puedan convertirse en codeMANDANTES y pedir la reparación o la preservación de sus propios derechos fundamentales. Lo contrario implicaría la admisión de recursos de amparo formulados de manera extemporánea o sin cumplir los presupuestos procesales de admisibilidad, y la consiguiente irregular formulación de pretensiones propias, independientes del recurso de amparo ya admitido y al socaire de éste.

En suma, quienes no interpusieron recurso de amparo dentro del plazo legal, o lo hicieron en términos inadmisibles, no pueden luego deducir pretensiones propias, independientes del recurso de amparo admitido, que es el que acota el objeto del proceso. El papel de los restantes comparecientes queda reducido, pues, a formular alegaciones y a que se les notifiquen las resoluciones que recaigan en el proceso, que tiene por objeto, exclusivamente, las pretensiones deducidas por quien lo interpuso en tiempo y forma

(SSTC 241/1994, de 20 de julio, FJ 3, y 113/1998, de 1 de junio, FJ 1).

4. Una vez aclarados los anteriores extremos, podemos abordar ya el estudio de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de las recurrentes, en su vertiente del acceso a la jurisdicción.

Constituye doctrina consolidada de este Tribunal (por todas, SSTC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; y 25/2008, de 11 de febrero, FJ 4), que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no «como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan», sino como «la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican» (STC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2).

De otro lado, específicamente en relación a la apreciación de la legitimación, este Tribunal tiene declarado que el art. 24.1 CE, al reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, impone a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar las fórmulas que las leyes procesales utilicen en

orden a la atribución de legitimación activa, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo (por todas, STC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 2). En concreto, por lo que hace a la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, hemos precisado que el interés legítimo, que es el concepto que usa el art. 19.1 a) LJCA para delimitarla, se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo o negativo actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real. Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta (por todas, STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3). Interés legítimo, «real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración» (STC 195/1992, de 16 de noviembre, FJ 4).

Correlativamente este Tribunal tiene la función de controlar que las decisiones judiciales de falta de legitimación tengan base legal y no supongan una interpretación restrictiva de la disposición legal aplicable al caso y por ello contraria a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En otras palabras, como reiteradamente venimos diciendo al tratar del concepto de legitimación (por todas, SSTC 28/2005, de 14 de febrero; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; y

25/2008, de 11 de febrero, FJ 4), la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende de la legitimación activa para recurrir, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE, de suerte que el Tribunal Constitucional no puede imponer su juicio al de aquéllos, pero sí puede, velando ex art. 24.1 CE por que las normas procesales que la regulan sean interpretadas y aplicadas conforme a las exigencias reseñadas del principio pro actione, estimar que el razonamiento concreto que sustenta una precisa decisión de inadmisión por falta de legitimación lesiona el citado derecho fundamental.

5. Llegados a este punto, en aplicación de la doctrina expuesta, debemos analizar los razonamientos utilizados por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo para argumentar su decisión de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos de que traen causa los dos recursos de amparo acumulados en este proceso.

En primer lugar, y en relación con el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife, consideró la Audiencia Nacional en la Sentencia de 18 de junio de 2003 que es difícil apreciar cuál es el interés legítimo y directo que ostenta la asociación actora en relación con los concretos pedimentos que formuló en su recurso, para concluir que, del examen de sus estatutos, «no acierta a verse la legitimación, traducida en el interés legítimo, a que se refiere el art. 19 a) de la Ley jurisdiccional, ni en cuanto a la anulación de los actos administrativos que se pretenden, ni en cuanto a los perjuicios que la propia actora considera ocasionados no a ella, sino a la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Santa Cruz de Tenerife... no siendo suficiente para determinar su legitimación la alegación que efectúa en la demanda de que

las Empresas estibadoras deben necesariamente integrarse en las Sociedades estatales, pues la Asociación recurrente tiene una personalidad jurídica propia distinta de las Empresas estibadoras».

Por su parte, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 7 de junio de 2006 –objeto, al igual que la anterior, del recurso de amparo núm. 7365-2006– afirma que, al impugnarse por la asociación recurrente una Orden ministerial que afectaba directamente a los derechos e intereses legítimos que Sestife derivaba del Real Decreto-ley 2/1986 y sólo indirectamente a los de las empresas estibadoras que dicha asociación recurrente agrupa, no tenía el interés legítimo que decía ostentar en virtud de los arts. 19.1 a) y 19.1 b) LJCA, ya que «la defensa de derechos e intereses que asume en representación de las empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife asociadas, no le permite sustituir a éstas cuando no gozan de legitimación activa para entablar este recurso contencioso-administrativo, al no apreciarse la concurrencia de un vínculo especial y concreto entre las empresas y el objeto del recurso contencioso-administrativo, del que se derive directamente la obtención de un beneficio de contenido patrimonial o la desaparición de un perjuicio».

En otras palabras, las anteriores resoluciones no niegan legitimación a la asociación empresarial para defender los intereses de sus empresas asociadas, pero sí le niegan interés directo y legítimo para impugnar la Orden de 14 de junio de 1995 y sus actos de aplicación, llegando más allá la Sentencia del Tribunal Supremo al afirmar que son las propias empresas estibadoras asociadas a las que sustituye las que carecen del derecho o interés legítimo mencionado en la cláusula legitimadora general del art. 19.1 a) LJCA, dado que si bien tienen, en tanto que accionistas minoritarios de Sestife, un interés en que se materialice la citada incorporación a dicha Sociedad del patri-

monio neto resultante de la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios, éste es indirecto pues a quien afectaría de un modo directo es a Sestife.

El Abogado del Estado, para sostener el acierto de los razonamientos que fundan la decisión de inadmisión, precisa que ese interés es remoto e hipotético pues «depende de una cadena de actos y negocios jurídicos... para los que es preciso el concurso de voluntades ajenas». Y, yendo más allá, arguye que, en general, un socio no tiene legitimación para sustituir a la sociedad en la impugnación de un acto que se juzga perjudicial para esta última, pues «[a]ceptar la legitimación del accionista como interesado legítimo podría entrañar –si existiera conflicto– perjuicio para la sociedad y siempre alterarí gravemente la administración social».

No corresponde a este Tribunal determinar, en términos generales, quiénes ostentan legitimación para impugnar la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y los actos subsiguientes que la ejecutaron, sino examinar, a partir de las específicas circunstancias del presente recurso de amparo, si los razonamientos empleados por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo en su interpretación de las normas procesales de admisibilidad han lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva de la asociación recurrente al negarle una resolución sobre el fondo de su pretensión.

6. Pues bien, en el contexto indicado hay que señalar que el razonamiento que funda la inadmisión impugnada supone una interpretación desproporcionada de las normas procesales aplicables (art. 24.1 CE). Si, como antes hemos señalado, respecto de la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el interés legítimo se caracteriza como una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal forma que



su anulación produzca automáticamente un efecto positivo o negativo, actual o futuro pero cierto, siendo incluso suficiente ser titular potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica no necesariamente de contenido patrimonial, resulta patente que en el presente caso la demandante de amparo, que es una asociación que defiende y representa los intereses profesionales de las empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife integradas, entonces, en la sociedad pública Sestife, posee un interés propio, directo y cierto, coincidente con el interés de sus asociados, consistente en impedir el desvío, y la consiguiente desafección funcional de elementos patrimoniales pertenecientes a la extinta Organización de Trabajos Portuarios, mediante su atribución, por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, al patrimonio del Estado, sustrayendo, de este modo, dichos bienes de la actividad sectorial cuyos intereses representa la asociación como agrupación profesional. En ese contexto, resultan, pues, claramente desproporcionados los razonamientos de las resoluciones impugnadas que niegan la existencia de un interés legítimo de la asociación por carecer sus asociados, como socios minoritarios de Sestife, de un interés jurídicamente relevante en la aportación a la sociedad de los bienes litigiosos, que sólo a la propia sociedad competería precisar y ejercitar, pues es perfectamente escindible en el presente caso el interés de la asociación de empresarios en impugnar la referida Orden Ministerial que frustra las legítimas expectativas de sus asociados sobre el destino predeterminado en la ley (art. 7.2 y disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 2/1986) de los bienes de la extinta Organización de Trabajos Portuarios, de aquel otro interés que gobierna el régimen de la aportación o de la liquidación patrimonial que haya de aplicarse a dichos bienes en el seno de la sociedad entonces existente (Sestife), o en la que ahora ha devenido su sucesora;

problemática esta última que queda al margen de nuestra consideración.

En suma, los razonamientos acogidos por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo en las Sentencias impugnadas negando la existencia de un interés legítimo de la asociación recurrente e incluso de las empresas estibadoras agrupadas en la misma que otorgara a dicha asociación legitimación para, en interés de sus asociadas, impugnar la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 (y los actos subsiguientes que la ejecutaron), por el mero hecho de que esta Orden a quien afectaba directamente era a la sociedad de la que las empresas estibadoras eran socios minoritarios; razonamientos éstos que no pueden compartirse y que han de calificarse de rigoristas y desproporcionados y, por ello, lesivos del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

7. De otro lado, en cuanto al recurso de amparo núm. 2186-2007, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004 estima que no concurre un interés legítimo y directo por parte de la Autoridad Portuaria en orden a los concretos pedimentos que formula, sino que su legitimación «es indirecta y consecuencia de la que se hubiera de reconocer a la Sociedad Estatal de la que es accionista». Según la citada resolución, era a ésta a la que correspondía reclamar en el momento de su constitución los inmuebles que pertenecían a la Organización de Trabajos Portuarios, lo que no hizo y pareció aquietarse al aceptar que el Estado aportara sólo determinada cantidad de dinero. Ratifica este criterio la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007, que niega que la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife tenga legitimación para impugnar la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y los actos subsiguientes que la ejecutaron, legitima-

ción que ella fundaba, tanto en el recurso contencioso-administrativo como ante el Tribunal Supremo, en primer lugar, en el interés legítimo que deriva de su condición de accionista de Sestife [art. 19.1 a) LJCA], y, en segundo lugar, en su carácter de entidad de Derecho público que tiene entre sus fines, independientemente de su condición de accionista de Sestife, el control de los servicios portuarios [art. 19.1 g) LJCA].

Esta última Sentencia razona expresamente que «[n]o puede negarse que... en principio, la integración de tales inmuebles en el patrimonio de una sociedad de la que la recurrente es accionista principal redundaría en beneficio de sus propios intereses económicos... Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que a quien beneficia directamente la incorporación de dichos bienes en el patrimonio de Sestife es a ésta misma, como es obvio, y que dicha sociedad tiene sus propios mecanismos de toma de acuerdos para decidir si recurrir o no. Resulta por ello difícil de admitir que otro sujeto con intereses indirectos y derivados de los propios de dicha sociedad tuviera capacidad para recurrir cualquier acto que afectase a aquélla con independencia de la decisión que la propia Sestife pudiera adoptar» (FJ 3) y concluye que «debido a la razones indicadas, el recurso ha sido interpuesto por persona jurídica no legitimada por no ostentar interés legítimo (art. 69 b en relación con el 19.1 a) y g) LJCA)» (FJ 4). No niega, pues, la Sentencia del Tribunal Supremo, como sí lo hacía la que fue objeto del recurso de amparo núm 7365-2006 respecto de las empresas estibadoras, que la Autoridad Portuaria, en tanto que accionista de Sestife, tenga un interés legítimo en que la aportación controvertida se materialice; considera, sin embargo, que aceptar la legitimación del accionista para reclamar judicialmente derechos o intereses de la sociedad «llevaría a la posibilidad de una actuación contraria a los intereses del sujeto afec-

tado directamente por parte de alguien cuya legitimación deriva de la de dicho sujeto, abriendo con ello la posibilidad de una actuación procesal paralela y contradictoria de una sociedad accionarial y de sus accionistas, ambos en defensa aparente de los intereses de dicha sociedad» (FJ 3).

El Abogado del Estado, por su parte, además de sostener el acierto de este razonamiento, considera que hay otro más correcto, cual es que la recurrente, en tanto que persona pública, puede accionar judicialmente para la defensa del interés general que tiene encomendado sólo en los casos que las leyes procesales así lo determinen, y que en este preciso caso la ley aplicable no le atribuye acción, pues el art. 20 c) LJCA, que opera como excepción al invocado art. 19.1 g) LJCA, determina que la autoridad portuaria recurrente, en tanto que entidad pública vinculada a la Administración General del Estado y, a juicio del Abogado del Estado, carente de un estatuto de autonomía, no puede impugnar la Orden ministerial y sus actos de ejecución porque provienen de aquélla Administración General del Estado de la que dependen.

8. Enjuiciando las resoluciones judiciales discutidas a partir de los parámetros descritos, no se puede aceptar, con la perspectiva constitucional propia de este recurso de amparo (art. 24 CE), la apreciación de las Sentencias impugnadas de que la Autoridad portuaria recurrente únicamente ostenta un interés indirecto en el objeto del proceso a quo, como accionista mayoritario de Sestife, que no le confiere legitimación activa para promoverlo. Aun prescindiendo de ese carácter de accionista mayoritario –dado que, como se detalla en los antecedentes 2 d) y 11, en ejecución de la disposición adicional sexta de la Ley 48/2003, la escritura de 4 de marzo de 2008 elevó a público el acuerdo de transformación de Sestife en Sestife-Apie, lo que supuso, por

mandato legal expreso, que la Autoridad Portuaria quedara separada de la sociedad resultante–, lo cierto es que, como alega la recurrente en su demanda, y en ello concuerda el Fiscal, se ha realizado una interpretación constitucionalmente vedada del art. 19.1 g) LJCA, al desconocer que, como consecuencia de que la ley le atribuye la garantía última de la prestación del servicio de estiba y desestiba de buques, la actora obtendría una ventaja concreta, aunque no fuese estrictamente económica, en que Sestife (o su sucesora Sestife-Apie), en tanto que sociedad legalmente encargada de la disponibilidad y profesionalidad de la mano de obra necesaria para la prestación de ese servicio, mejorase su situación patrimonial.

En efecto, tanto en el escenario inicial, donde la estiba y desestiba de buques merecía la calificación de servicio público (art. 1 del Real Decreto-ley 2/1986), como en el actual, donde es un servicio portuario liberalizado que por ser de interés general controla y garantiza en última instancia la Autoridad Portuaria [arts. 57.2 y 60.2 d) de la Ley 48/2003 en relación al art. 36 a) de la Ley 27/1992], entender que un acto que influye directamente en el ámbito patrimonial de la sociedad de estiba y desestiba no afecta a los fines de dicha Autoridad Portuaria, negándole un interés legítimo y directo, resulta a todas luces desproporcionadamente riguroso. Sobre todo si se considera que las resoluciones recurridas basan esa negativa en el argumento de que legitimar al accionista podría, si existiera conflicto, entrañar un perjuicio para la sociedad o una alteración grave en su administración social, sin ponderar en ningún momento que la fuente de legitimación de la Autoridad Portuaria ex art. 19.1 g) LJCA es independiente de su extinta posición de accionista de Sestife.

Se constata, pues, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de la autoridad portuaria demandante de amparo, en su

vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

9. Nuestra función en este proceso constitucional, según ya hemos dejado sentado, ha de ceñirse a declarar que el razonamiento realizado por las Sentencias impugnadas para argumentar la falta de legitimación de la autoridad portuaria recurrente es, como se alega en la demanda, fruto de una interpretación constitucionalmente inaceptable (art. 24 CE), sin poder prejuzgar si hay o no otras circunstancias en el caso concreto que, no tenidas en cuenta por el órgano judicial, podrían servir para justificar con otros fundamentos la apreciación de la falta de legitimación de la Autoridad Portuaria. Por todo ello, el amparo que procede otorgar en este caso supone la anulación de las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, para que aquella, con plenitud de jurisdicción, pero teniendo vedada la argumentación concreta que aquí declaramos lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción, decida en el seno del recurso contencioso-administrativo ante ella planteado acerca de la legitimación ad causam que puede corresponder a la Autoridad Portuaria ex art. 19.1 g) LJCA.

---

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar los recursos de amparo acumulados núms. 7365-2006 y 2186-2007, promovidos, respectivamente, por la asociación de empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife y por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, y, en su virtud:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho de ambas recurrentes a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerlas en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de las Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006 y de 30 de enero de 2007, recaídas en los recursos de casación núms. 7978-2003 y 2984-2004, y de las Sentencias de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003 y de 30 de enero de 2004, dictadas, respectivamente, en los recursos contencioso-administrativos núms. 67-2001 y 885-2000, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al del pronunciamiento de estas dos últimas Sentencias de la Audiencia Nacional, para que se dicten nuevas resoluciones judiciales que resulten respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.—*Guillermo Jiménez Sánchez.*—*Vicente Conde Martín de Hijas.*—*Elisa Pérez Vera.*—*Eugeni Gay Montalvo.*—*Ramón Rodríguez Arribas.*—*Pascual Sala Sánchez.*—Firmado y rubricado.

---

**SENTENCIA 140/2010, de 21 de diciembre de 2010. Recurso de amparo 5453-2007. Promovido por don Manuel Martínez Rodríguez y De Manuel Joyeros, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en proceso sobre responsabilidad subsidiaria por deudas tributarias. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): negativa del órgano judicial a con-**

**trolar las liquidaciones de las que traía causa la responsabilidad derivada basada en una argumentación que condiciona el ejercicio del derecho fundamental de los demandantes de amparo a la diligencia procesal del deudor principal (STC 39/2010). («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5453-2007, promovido por don Manuel Martínez Rodríguez y la entidad mercantil De Manuel Joyeros, S. L., representados por la Procuradora de los Tribunales doña María Victoria Pérez-Mulet y Díez-Picazo y asistidos por el Letrado don José Vicente Gómez Tejedor, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 98, de 7 de febrero de 2007, que estima en parte el recurso contencioso-administrativo núm. 2226-2005 interpuesto contra nueve Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia, todas ellas de fecha 26 de mayo de 2005, así como contra el Auto de la misma Sala y Sección de fecha 27 de abril de 2007, que desestima el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la anterior Sentencia, en materia de responsabilidad subsidiaria por deudas tributarias. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido el

Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 15 de junio de 2007 doña María Victoria Pérez-Mulet y Díez-Picazo, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Manuel Martínez Rodríguez y de la entidad mercantil De Manuel Joyeros, S. L., interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales de las que se deja hecho mérito en el encabezamiento.

2. Los hechos más relevantes en los que tiene su origen la presente demanda de amparo, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La mercantil recurrente sucedió empresarialmente a la entidad Comercial Masaky, S. L., a quien la Inspección de los Tributos extendió con fecha de 30 de noviembre de 1987 las actas núms. 02192605, 02192614 y 02192623, relativas al Impuesto sobre Sociedades de los ejercicios 1983 [por 2.494.997 pesetas (14.995,23 euros)], 1984 [por 5.348.888 pesetas (32.147,46 euros)] y 1985 [por 11.213.623 pesetas (67.395,23 euros)], respectivamente, firmadas en conformidad por el entonces representante autorizado de la citada sociedad. La deuda correspondiente al ejercicio 1985 fue reducida posteriormente como consecuencia de la condonación parcial de la sanción por Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia, con fecha de 31 de enero de 1989, quedando reducida a 7.468.258 pesetas (44.885,13 euros). A continuación, por resolución de 3 de diciembre de 2001 del jefe de la unidad de recaudación de la dependencia de recaudación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, se acordó declarar

fallida a la entidad mercantil Comercial Masaky, S. L.

b) Simultáneamente a lo anterior, mediante Acuerdo de fecha 18 de febrero de 1991, se derivó la responsabilidad tributaria de la entidad mercantil Comercial Masaky, S. L., en la también entidad mercantil De Manuel Joyero, S. L., como responsable solidario. Recurrido este acuerdo de derivación de responsabilidad en sucesivas instancias, por Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 7 de julio de 2001, se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anulándose el acto de derivación de responsabilidad al amparo de la doctrina sentada por las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1999 y de 15 de julio de 2000, la última de las cuales había declarado la nulidad de pleno derecho tanto del art. 13.5 como la del art. 13.3 de los Reglamentos Generales de Recaudación de 1968 y 1990, respectivamente, que establecían el carácter solidario de la responsabilidad de los sucesores en el ejercicio de actividades económicas. En consecuencia se declaró que la responsabilidad de De Manuel Joyero, S. L., no era solidaria sino subsidiaria y, fruto de esta declaración, se dictó por el jefe de la dependencia de recaudación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia nuevo acuerdo de derivación de la responsabilidad, de fecha 25 de abril de 2002, por importe de 59.447,20 euros (8.389,98 euros por el impuesto sobre sociedades del ejercicio 1983; 13.691,47 euros por el impuesto sobre sociedades del ejercicio 1984; 29.352,72 euros por el impuesto sobre sociedades del ejercicio 1985; y 6.662,81 euros por el impuesto sobre el valor añadido (IVA) del ejercicio 1988), girándose las correspondientes liquidaciones (por cuotas, intereses y sanciones).

c) Frente al anterior acto de derivación de responsabilidad, así como frente a las anteriores liquidaciones, don Ma-

nuel Martínez Rodríguez y la entidad mercantil De Manuel Joyeros, S. L., el primero como administrador de esta entidad mercantil y la segunda como sucesora en la titularidad de la actividad económica desarrollada por Comercial Masaky, S. L., presentaron nueve reclamaciones económico-administrativas (núms. 46/4300/02, 46/4302/02, 46/4303/02, 46/4304/02, 46/4305/2002, 46/4306/02, 46/4308/2002, 46/4310/2002 y 46/4313/2002), que fueron desestimadas por Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia, todas ellas de fecha 26 de mayo de 2005.

d) Contra las anteriores resoluciones administrativas la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo (núm. 2226-2005) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la cual, por Sentencia núm. 98 de su Sección Primera, de fecha 7 de febrero de 2007, lo estimó parcialmente, anulando las resoluciones impugnadas en lo que a las sanciones se refiere, pero desestimándolo en todo lo demás, al considerar que la parte actora no podía imputar a las liquidaciones cuestionadas unos vicios que, no sólo no fueron denunciados en su momento por la entidad interesada, sino que además derivarían de unas actas que fueron firmadas en conformidad, lo que supone, que si «el deudor principal, al que se le levantan las Actas, nunca recurrió anteriormente por tal motivo tales Actas, consiguientemente tampoco puede el derivado responsable, ejercitar tal acción, en base a subrogarse en el lugar del inicial sujeto pasivo, por carecer este de tal acción» (fundamento de Derecho segundo).

e) Promovido por la parte recurrente incidente de nulidad de actuaciones, al considerar que la anterior Sentencia incurría en los vicios de falta de motivación, incongruencia omisiva y errores patentes, por Auto de la citada Sección

Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 27 de abril de 2007, se desestimó, al considerar que el requisito de la congruencia no exige dar una respuesta explícita y pormenorizada de todas y cada una de las alegaciones aportadas, siendo factible una respuesta implícita que conlleve la apreciación de la no relevancia de la alegación esgrimida para la obtención de un pronunciamiento.

3. Se denuncia en la demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) por haber incurrido las resoluciones judiciales impugnadas tanto en incongruencia omisiva o *ex silentio* como en falta de motivación.

Alega la parte actora, en primer lugar, que la resolución judicial impugnada incurre en vicio de incongruencia omisiva por omitir un pronunciamiento acerca de la ineficacia, a efectos interruptivos, de la prescripción de actuaciones nulas de pleno Derecho y de actuaciones con terceros distintos a los obligados al pago. Para los recurrentes las actuaciones administrativas llevadas a cabo con la sociedad De Manuel Joyeros, S. L., como las que dicha sociedad haya podido realizar, carecen de virtualidad interruptiva de la prescripción, no sólo por tratarse de actuaciones viciadas de nulidad de pleno Derecho (actuaciones derivadas de disposiciones declaradas nulas de pleno Derecho y expulsadas del Ordenamiento jurídico por el Tribunal Supremo), sino también por ser actuaciones efectuadas con quien no era obligado al pago. La Sentencia impugnada, sin embargo, omite pronunciarse sobre los dos motivos, incurriendo en vicio de incongruencia omisiva al dejarlos sin respuesta fundada en Derecho.

En segundo lugar señala que la resolución judicial incurre también en vicio de incongruencia omisiva por omitir de

plano el debido pronunciamiento acerca de la pretensión de la declaración de nulidad de las liquidaciones por falta de acreditación probatoria de lo que se hace constar en las actas. A juicio de los recurrentes la Sentencia impugnada no hace ninguna referencia a este respecto, dejando de emitir pronunciamiento alguno sobre el particular.

Apuntan los recurrentes, en tercer lugar, que la Sentencia impugnada también es incongruente por omitir de plano pronunciamiento alguno acerca de la pretensión de la declaración de nulidad de la liquidación de IVA (ejercicio 1988). Según su parecer no existe referencia alguna en el texto de la resolución a dicha cuestión ni, por tanto, al motivo por el que pueda desestimarse la petición de la declaración de nulidad de esa liquidación.

Y, en último lugar, concluyen los recurrentes denunciando que la Sentencia adolece de una falta de motivación con alcance constitucional. En efecto, a su juicio, basta para justificar esta vulneración con acudir a la doctrina sentada por la STC 85/2006, de 27 de marzo, de plena aplicación al caso, al tratarse allí y ahora de unos responsables tributarios que impugnan las liquidaciones tributarias del deudor principal que les han sido derivadas en unos supuestos en los cuales las actas que dan origen a las liquidaciones fueron firmadas por persona distinta de los recurrentes, consistiendo la única documentación obrante en el expediente y referida a las liquidaciones impugnadas en las propias actas de inspección, y, en fin, haciendo descansar su decisión el órgano jurisdiccional en ambos casos sobre el hecho de haber sido firmadas las actas en conformidad.

4. Por providencia con fecha de 4 de mayo de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a fin de que remitiera certificación o fotocopia advenida de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 2226-2005, emplazando previamente a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer ante este Tribunal si así lo desearan.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 6 de mayo de 2010, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo.

6. Por diligencia de ordenación de fecha de 9 de junio de 2010 la Sala Segunda acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado en la representación que ostenta, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, para que, conforme determina el art. 52.1 LOTIC, dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones por escrito registrado en este Tribunal el día 28 de junio de 2010, solicitando la desestimación del recurso de amparo. Considera el representante público respecto de la primera vulneración alegada por la parte actora (incongruencia omisiva por no efectuar el requerido pronunciamiento acerca de la prescripción de actuaciones nulas de pleno Derecho y de actuaciones con terceros distintos a los obligados al pago) que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de julio de 2001, que anuló el entonces acto recurrido, lo hizo exclusivamente en lo que a la naturaleza de la

responsabilidad declarada se refería (que debía ser subsidiaria y no solidaria), por lo que no hay tal ineficacia de la causa interruptiva, persistiendo la responsabilidad aunque se haya sustituido la modalidad. Sobre esta base, a su juicio, la Sentencia recurrida da una respuesta explícita a la cuestión cuando hace referencia al curso ininterrumpido de las actuaciones seguidas con los demandantes, señalando a continuación de qué forma la responsabilidad declarada como solidaria en vía administrativa se modifica por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de julio de 2001, que la declara como subsidiaria. En esta explicación «debieron encontrar los demandantes una respuesta explícita a la objeción aducida en vía contencioso-administrativa de no existir interrupción por no darse la condición de obligado». Es más, la remisión de la Sentencia recurrida a la dictada por la Audiencia Nacional deja bien claro que los demandantes mantuvieron su condición de responsables y, por tanto, de deudores, lo que produjo la interrupción de la prescripción válidamente respecto de los recurrentes en amparo.

Pasa a continuación a analizar la segunda queja de los actores (incongruencia omisiva por no pronunciarse acerca de la pretensión de declaración de nulidad de las liquidaciones por falta de acreditación probatoria de lo que se hace constar en las actas), señalando a este respecto que en el escrito del recurso contencioso-administrativo se hacía valer, de un lado, la falta de acreditación del apoderamiento en nombre de la sociedad y, de otro, la falta de motivación y acreditación probatoria de la existencia de las deudas tributarias reconocidas en las actas de inspección. Pues bien, la cuestión relativa al apoderamiento recibe una respuesta explícita en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia recurrida. Y, respecto de la referente a la acreditación y prueba de las deudas, considera que no era necesario que la Administración tu-

viera que probarlas al tratarse, no sólo de hechos reconocidos o declarados por el sujeto pasivo, sino suscritos de conformidad en un acta que constituye una declaración irrevocable, que sólo se puede rectificar mediante la prueba de haberse incurrido en un error de hecho. En consecuencia la validez de las declaraciones está contrastada por la propia conformidad prestada en su día por el sujeto pasivo, como así hace constar la Sentencia recurrida dando respuesta explícita e intachable a la cuestión.

Y respecto de la tercera incongruencia omisiva alegada por los recurrentes (al entender que la Sentencia no se pronuncia acerca de la pretensión de nulidad de la liquidación de IVA) señala que, aun cuando la Sentencia no se refiere en particular a la liquidación por IVA, ello responde a que la *ratio decidendi* es común a todas las liquidaciones resultantes con relación a lo consignado en las actas de conformidad, no siendo reprochable como vicio de incongruencia la ausencia de un pronunciamiento específico al respecto cuando el fallo emitido es común.

En último lugar, y con relación a la queja de los recurrentes relativa a la falta de motivación, en cuya defensa se limitan a citar la STC 85/2006, de 27 de marzo, referida también a la materia de derivación de las responsabilidades tributarias, señala que el supuesto analizado por esa Sentencia nada tiene que ver con el presente asunto, pues, ni se está en presencia de un expediente incompleto, ni los recurrentes han sufrido restricción alguna en sus posibilidades alegatorias o probatorias frente a las liquidaciones impugnadas. Antes al contrario, los recurrentes no han tenido en cuenta la vigencia de la presunción de veracidad del acta, pretendiendo que sea la Administración quien soporte la carga de probar la veracidad de lo expresado en ella, cuando no sería justo que los responsables quedasen desvinculados de las consecuencias probatorias resultantes de las actas de confor-



midad, tanto más cuando existe una patente justificación de la derivación de responsabilidad al existir identidad entre las dos sociedades (la deudora y la declarada responsable), coincidiendo no sólo su objeto social, socios, administradores y trabajadores dependientes, sino que incluso el recurrente en amparo (el Sr. Martínez Rodríguez) es consejero delegado de las dos sociedades (la transmitente y la sucesora).

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de julio de 2010 don Manuel Martínez Rodríguez y la entidad mercantil De Manuel Joyeros, S. L., representados por la Procuradora doña María Victoria Pérez-Mullet y Díez-Picazo y defendidos por el Letrado don José Vicente Gómez Tejedor, evacuaron el trámite de alegaciones ratificándose en los argumentos de su escrito de demanda.

9. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 de septiembre de 2010, en el cual, tras precisar los antecedentes de hecho, interesa de la Sala que dicte Sentencia mediante la que se otorgue el amparo solicitado, se declare la vulneración del derecho del demandante a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, se acuerde la nulidad de las resoluciones judiciales y se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del pronunciamiento de la Sentencia impugnada para que por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se dicte otra respetuosa con el derecho vulnerado, todo ello de acuerdo con los razonamientos de las SSTC 85/2006, de 27 de marzo, y 39/2010, de 19 de julio, que son plenamente reproducibles y han de servir para la resolución del presente recurso de amparo.

En efecto, a juicio del Fiscal, puede comprobarse cómo en los fundamentos jurídicos de la Sentencia impugnada y

se efectúan consideraciones específicas o explícitas sobre los motivos de impugnación esgrimidos por la parte actora, que resultan sustanciales y sobre los cuales no cabe observar la existencia de una respuesta global o genérica que de alguna manera aborde el cuestionamiento formulado. De hecho, y aunque es cierto que la Sentencia impugnada hace mención a la interrupción de la prescripción, sin embargo lo hace sin dar respuesta a los motivos aducidos por los recurrentes, con la genérica afirmación de que se han cumplido los plazos exigibles tras efectuar un repaso cronológico. Y no sólo eso, sino que la Sentencia no responde de forma explícita a los otros dos bloques de motivos esgrimidos por los actores, limitándose a tomar un punto de partida que se aplica a todas las reclamaciones referidas a la deuda: que las actas no fueron recurridas por el deudor principal por ningún concepto, por lo que tampoco puede el responsable derivado hacerlo, participándose de esta manera de la idea (convertida en razón esencial de la resolución judicial) de que, cuando el deudor principal presta su conformidad a un acta, los sujetos declarados responsables pueden discutir sobre la procedencia del acto de derivación de la responsabilidad, pero no acerca de las deudas tributarias derivadas, quedando, como consecuencia de tal conformidad dichas deudas inatacables.

En suma, a juicio del Ministerio Fiscal estamos ante una resolución judicial en la que se opone a los recurrentes una causa que impide entrar a conocer de alegaciones sustanciales oportunamente planteadas, obstaculizando la obtención de un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, con lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

10. Por providencia de 16 diciembre de 2010 se señaló para deliberación y

votación de la presente Sentencia el día 21 de diciembre de 2010.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 98, de 7 de febrero de 2007 (dictada en el recurso núm. 2226-2005), por la que se confirma el acto de derivación de responsabilidad subsidiaria en materia tributaria (deudas correspondientes al impuesto sobre sociedades y al impuesto sobre el valor añadido), así como contra el Auto de la misma Sala y Sección de fecha 27 de abril de 2007 que desestima el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra aquélla.

Los demandantes de amparo consideran que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), de un lado, por la negativa del órgano judicial a darles respuesta sobre si resultaba o no exigible la deuda cuya responsabilidad ha sido derivada, y, de otro, por la falta de respuesta por parte del órgano judicial a sus alegaciones de prescripción de la deuda y falta de prueba de la existencia de las deudas correspondientes al impuesto sobre sociedades y al impuesto sobre el valor añadido (IVA). Por su parte el Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso de amparo, al considerar que han existido respuestas tanto expresas como implícitas a todas las alegaciones planteadas. Y el Ministerio Fiscal solicita la estimación del recurso de amparo, no sólo por incurrir las resoluciones judiciales impugnadas en el vicio de incongruencia omisiva, al haber dejado incontestadas varias alegaciones sustanciales del recurso contencioso-administrativo, sino por hacer recaer el peso de su decisión en el hecho de que, cuando el deudor principal presta

su conformidad a un acta, los sujetos declarados responsables pueden discutir sobre la procedencia del acto de derivación de la responsabilidad pero no acerca de las deudas tributarias derivadas, quedando, como consecuencia de esa conformidad, inatacable la determinación de estas últimas.

2. Antes de entrar a conocer de las vulneraciones alegadas por la parte actora es necesario efectuar dos precisiones previas. En primer lugar, hay que señalar que, cuando la parte actora alega en su escrito de demanda la vulneración por las resoluciones judiciales impugnadas del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), lo hace desde una doble óptica, pues, de un lado, les imputa una incongruencia omisiva al dejar, a su juicio, incontestadas algunas alegaciones fundamentales, y, de otro, las considera causantes de indefensión al impedirle cuestionar las deudas derivadas y exigidas.

El escrito de formalización de la demanda contencioso-administrativa de 4 de enero de 2006 suplicaba se declarase la nulidad de la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia de 26 de mayo de 2005, así como la del acuerdo de derivación de responsabilidad del jefe de la dependencia de recaudación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia de 14 de mayo de 2002, declaración de nulidad que se instaba sobre la base de tres motivos: en primer lugar, la prescripción de la acción para exigir el pago de las deudas tributarias ganada por la entidad mercantil Comercial Masaky, S. L., que debía aprovechar a todos los obligados al pago y que no podía verse interrumpida por las actuaciones seguidas con la sociedad De Manuel Joyeros, S. L., al haberse efectuado éstas al amparo de un precepto reglamentario declarado nulo; en segundo lugar, por la improcedencia de la derivación de responsabilidad de las sanciones a los responsables

subsidiarios; en tercer lugar, por falta de acreditación de la representación del firmante de las actas, por falta de acreditación de lo recogido en las actas, así como por falta de acreditación de la deuda tributaria del IVA; en cuarto lugar, por inexistencia de dolo o culpa; y, en quinto y último lugar, por indebida aplicación y motivación de los criterios de graduación de la sanción.

Por su parte la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de febrero de 2007, objeto del presente proceso constitucional, anula las sanciones impuestas al no haberse acreditado la participación de los administradores en la comisión de las infracciones tributarias cometidas por la sociedad que administraban, por lo que los motivos segundo, cuarto y quinto de la demanda contencioso-administrativa han obtenido debida respuesta (fundamentos de Derecho cuarto y quinto). También la Sentencia impugnada afronta de forma expresa la concurrencia o no de la prescripción (primer motivo de la demanda contencioso-administrativa) para llegar a la conclusión de que, vistas las sucesivas actuaciones administrativas y judiciales, «procede apreciar que tal prescripción alegada ha quedado interrumpida» (fundamento de Derecho primero). Y, en fin, respecto del otro motivo de recurso, estructurado en tres cuestiones (falta de acreditación de la representación del firmante de las actas, falta de acreditación de lo recogido en las actas y falta de acreditación de la deuda tributaria del IVA), se rechaza sobre la base de que: bien «el deudor principal, al que se le levantan las Actas, nunca recurrió anteriormente por tal motivo tales Actas» (lo que da respuesta a la alegación de falta de la debida representación del apoderado); bien «la entidad interesada prestó su conformidad a los hechos contenidos en tales Actas, que no fueron recurridas

por tal concepto» (lo que contesta a lo aducido en relación a las otras dos cuestiones).

Según lo que antecede debe rechazarse ya en este momento que las resoluciones judiciales hayan incurrido en el vicio de la incongruencia omisiva que la parte actora les imputa, pues el órgano judicial no deja incontestada pretensión de ninguna clase, sino que adopta la decisión, de forma razonada (luego analizaremos si también correctamente fundada en Derecho), de abstenerse de entrar a conocer acerca de unas determinadas cuestiones por considerar que sobre ellas no podía pronunciarse, al haber devenido firmes y consentidas por no haber sido impugnadas en tiempo y forma por quien tenía la condición de deudor principal. El problema no es, como hemos tenido ocasión de señalar en la STC 39/2010, de 19 de julio, «de incongruencia o falta de respuesta a una pretensión o a una alegación sustancial, pues existe una respuesta expresa a la alegación articulada, justificativa de las razones por las que el órgano judicial considera que no puede entrar a conocer de la misma, sino que estamos ante un problema de razonabilidad de una resolución judicial que, por medio de su decisión, impide el acceso a la jurisdicción de determinadas pretensiones» (FJ 2).

Y, en segundo lugar, hay que precisar que el hecho de que la mercantil De Manuel Joyeros, S. L., recurrente en amparo, sea sucesora empresarial de la mercantil Comercial Masaky, S. L., no afecta en nada, como parece pretender el Abogado del Estado en sus alegaciones, a la concurrencia o no de la lesión alegada. Y no lo hace porque la eventual coincidencia de sus objetos sociales, socios, administradores y trabajadores, ni puede ser determinante, desde un punto de vista legal, del alcance de la responsabilidad tributaria derivada a la actora, ni puede ser condicionante, desde un punto de vista constitucional,

del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

3. Hechas las precisiones que anteceden estamos ya en disposición de dar respuesta a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que la parte actora hace depender de la negativa judicial a permitirle cuestionar las deudas tributarias que le han sido derivadas. Pues bien, sobre esta cuestión ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos para reconocer a los responsables «el derecho de defensa contradictoria mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses», de manera que, como consecuencia de la resolución de los recursos o reclamaciones que aquellos interpongan, pueda revisarse «el importe de la obligación del responsable», considerando este Tribunal la negativa del órgano judicial a controlar las liquidaciones de las que traía causa la responsabilidad derivada «una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), causante de una auténtica indefensión» (STC 85/2006, de 27 de marzo, FJ 7). Y ello porque «al responsable no se le deriva una liquidación firme y consentida por el obligado principal y, en consecuencia, inimpugnable al momento de la derivación, sino que lo que se le deriva es la responsabilidad de pago de una deuda, frente a la cual y desde el mismo instante en que se le traslada, se le abre la oportunidad, no sólo de efectuar el pago en período voluntario, sino también de reaccionar frente a la propia derivación de responsabilidad, así como frente a la deuda cuya responsabilidad de pago se le exige. [/] No hay que olvidar que una conducta pasiva del deudor principal frente a las pretensiones liquidatorias o recaudatorias administrativas, haciendo dejación de su derecho a reaccionar en tiempo y forma contra los actos de liquidación,

dejaría inerte al responsable solidario o subsidiario, al condicionar el ejercicio de su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción en petición de nulidad de la deuda que se le deriva de la actitud procesal diligente del deudor principal que la deja impagada» (STC 39/2010, de 19 de julio, FJ 4).

En suma, la negativa del órgano judicial de entrar a conocer sobre las cuestiones que la parte actora planteaba en relación con la deuda que se derivaba ha vulnerado su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción y, por lo tanto, a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), razón por la cual deben anularse las resoluciones judiciales impugnadas y retrotraerse las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia recurrida en amparo a fin de que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana pronuncie una nueva Sentencia respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), con la finalidad de que la parte recurrente obtenga una respuesta sobre el fondo, estimatoria o desestimatoria, de las alegaciones sustanciales que no han sido debidamente contestadas.

---

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por don Manuel Martínez Rodríguez y la entidad mercantil De Manuel Joyeros, S. L., y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de los recurrentes en amparo.

2.º Restablecerlos en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad, tanto de la Sentencia núm. 98 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 7 de febrero de 2007, dictada en el recurso núm. 2226-2005, como del Auto de la misma Sección de fecha 27 de abril de 2007, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia recurrida en amparo a fin de que se pronuncie una nueva resolución respetuosa del derecho fundamental.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.—*Guillermo Jiménez Sánchez*.—*Vicente Conde Martín de Hijas*.—*Elisa Pérez Vera*.—*Eugení Gay Montalvo*.—*Ramón Rodríguez Arribas*.—*Pascual Sala Sánchez*.—Firmado y rubricado.

---

**SENTENCIA 141/2010, de 21 de diciembre de 2010. Recurso de amparo 9674-2008. Promovido por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga frente a Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid en proceso sobre orden de expulsión del territorio nacional. Vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: demora de año y medio para celebrar la vista del juicio en un procedimiento abreviado contencioso-administrativo (STC 93/2008). («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez

Vera, don Eugení Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9674-2008, promovido por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Sofía María Álvarez-Buylla Ballesteros y asistida por el Letrado don César Pinto Cañón, contra el Auto de 27 de octubre de 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugení Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

---

## I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 5 de diciembre de 2008, el Letrado don César Pinto Cañón, solicitando la designación de procurador de turno de oficio para su cliente, anunció la interposición de recurso de amparo contra la resolución señalada en el encabezamiento. La demanda fue formalizada el 2 de marzo de 2009, una vez manifestada la voluntad de la recurrente de impugnar la resolución citada y designado procurador por el turno de oficio.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo el 30 de julio de 2008 frente al acto administrativo que decretaba su expulsión del territorio nacional. El Juzgado, mediante providencia de 19 de septiembre de 2008, acordó

señalar la vista del procedimiento para el 9 de marzo de 2010.

b) Interpuesto recurso de súplica mediante el que se denunciaban las dilaciones indebidas que se iban a ocasionar, el Juzgado lo desestimó por Auto de 27 de octubre de 2008. Tras recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Magistrada consideraba, que «si este Juzgado ha señalado esta fecha es porque está tramitando un número de asuntos notoriamente superior al razonable, no pudiendo resolver al ritmo al que entran, por motivos estructurales que la proveyente no puede remediar en este momento. La fecha de señalamiento es por desgracia normal en un Juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid. No se duda del interés que empeña la parte demandante en este procedimiento, pero hay otros en los que se ventila un interés similar y que se han presentado antes».

El Auto añadía que «este recurso está señalado con alguna antelación respecto de los que no se tendría preferencia para adelantar el juicio, como la ha tenido para el señalamiento. Si no se ha señalado antes es por haber también excesivo número de asuntos en los que concurren circunstancias especiales que justifican un señalamiento más rápido, y, entre ellos, muchos recursos admitidos contra resoluciones de expulsión similares a la de la parte demandante».

3. En la demanda de amparo se hace constar que el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso-administrativo para el 9 de marzo de 2010, cuando el recurso se presentó el 30 de julio de 2008, es excesivo y vulnera su derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

A continuación, con exhaustiva cita de la jurisprudencia del Tribunal, argumenta que el tiempo que transcurre desde la providencia de señalamiento hasta la vista supera ampliamente el «tiempo ra-

zonable» dentro del que se debe administrar justicia. El recurso de amparo expone que, según exige la STC 94/2008, de 21 de julio, la demanda contenciosa incluye una especial argumentación sobre las excepcionales circunstancias que se daban en su caso concreto y que justificaban un adelanto del juicio. En concreto se refiere a que se trata de un caso de expulsión que afecta no sólo a la demandante sino también a sus hijos escolarizados y a su pareja de hecho. Por todo ello, concluye, no basta la explicación del retraso por causas estructurales, puesto que las dilaciones que tal retraso provocan son igualmente lesivas de su derecho, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Para justificar la especial trascendencia constitucional de la demanda, ésta considera que las Sentencias 93/2008 y 94/2008 de este Tribunal fueron dictadas por la Sala Primera, de modo que para la consolidación de la doctrina sobre este derecho y para explicar la importancia del interés legítimo arriesgado en el pleito a la hora de hacer valer una dilación judicial sería relevante que la Sala Segunda dictara una Sentencia sobre el derecho fundamental a no padecer dilaciones indebidas.

4. Mediante providencia de 22 de julio de 2010, la Sala Segunda acordó la admisión a trámite del recurso y, al amparo de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó solicitar a la Delegación del Gobierno en Madrid certificación o fotocopia del expediente de expulsión de la recurrente y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, certificación o copia verdadera de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 910-2008, y que se emplazara a quien hubiera sido parte en el proceso.

5. El Abogado del Estado se personó por escrito de 23 de julio de 2010. Por

diligencia de ordenación de 13 de octubre de 2010, se tuvo por personado al representante procesal del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, en virtud del art. 52.1 LOTC, pudieran presentar las alegaciones que estimaren oportunas.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones el 12 de noviembre de 2010, solicitando la desestimación de la demanda presentada. En primer lugar destaca que el acto administrativo impugnado se halla suspendido por decisión del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al aceptar la solicitud de dicha medida cautelar; por otra parte, pone de manifiesto que, como consta en las actuaciones remitidas, la vista se celebró antes de la decisión de este Tribunal de admitir el recurso de amparo. El Juzgado estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró que se sancionara económicamente a la recurrente en lugar de expulsarla, estando pendiente del recurso de apelación planteado por la Abogacía del Estado la decisión definitiva.

Entrando en el fondo de la pretensión solicitada por la demandante de amparo, el Abogado del Estado considera con base en la STC 94/2008 que en este asunto concurren dos factores que justifican la denegación del amparo.

El primer factor se refiere al «interés que arriesga el demandante de amparo» y el segundo a los «márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo» o «duración normal o acostumbrada de los litigios de la misma naturaleza».

El interés que en el proceso arriesga la demandante en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una resolución administrativa de expulsión debe valorarse tomando en consideración que la medida cautelar se haya concedido o denegado. El interés fundamental del extranjero que recurre en vía

contencioso-administrativa una resolución administrativa de expulsión es permanecer en España. Si se le deniega la suspensión del acto recurrido, el pronto fallo de su recurso contencioso-administrativo cobra para el actor una decisiva importancia. Pero si se suspende la resolución determinante de la expulsión sucede justamente lo contrario. El retraso en dictar la Sentencia, que bien pudiera desestimar su recurso, le beneficia porque le permite continuar residiendo en España dum lis pendet. En el presente caso, el escrito de solicitud del amparo es de fecha posterior a la denegación de la medida cautelar pero anterior a que fuera concedida en apelación. En consecuencia, el interés que en el recurso contencioso-administrativo arriesgaba la demandante de amparo ha sufrido, tras la interposición del amparo, una mutación extrema que podría llevar a entender sobreenvidamente desaparecida la necesidad de tutela constitucional.

En cuanto al segundo factor señalado –la duración normal de los litigios del mismo tipo– el Abogado del Estado estima que la duración del procedimiento que inició la recurrente es la que normalmente experimentan los litigios análogos, como así se reconoce en el Auto impugnado.

Tras calificar de irreprochable la conducta de la Magistrada-Juez que ha actuado de acuerdo con sus posibilidades el escrito se refiere a la alegación de las deficiencias estructurales que debieran llevar a la concesión del amparo. El Abogado del Estado considera escasamente realista calificar de «deficiencias estructurales» generadoras de dilaciones indebidas que merecen ser amparadas las que resultan de comparar la realidad empírica de un sistema judicial con una especie de ideal de funcionamiento, que tampoco es seguro que se pudiera alcanzar por mucho que se incrementara la inversión en la organización judicial. En este orden de consideraciones, las «deficiencias es-

tructurales» pueden en todo caso ser aquilatadas mediante el estándar de prestación razonablemente exigible a un servicio público, cuya configuración concreta debe tener en cuenta lo que de manera realista pueda esperar el usuario de un servicio atendiendo el nivel medio –cualitativo y cuantitativo– de prestación de los demás, la evolución de la demanda de prestación –en el caso, la demanda de justicia contencioso-administrativa en materia de expulsión–, la coyuntura económica y, especialmente, las disponibilidades para la financiación en un contexto de reducción del déficit y de necesaria consolidación fiscal. Matizado así el concepto, resulta por lo menos dudoso que pueda decirse que nos hallamos ante un supuesto de «deficiencia estructural» merecedor de un pronunciamiento favorable de amparo.

7. El 15 de noviembre de 2010 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones e interesó la estimación parcial del amparo. En primer lugar puso de manifiesto que, en el momento de presentar las alegaciones y de acuerdo con las actuaciones remitidas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, la vista del procedimiento abreviado ya se había celebrado y que ésta tuvo lugar finalmente el 9 de marzo de 2010, habiéndose dictado una Sentencia –pendiente de recurso de apelación– que estimó en parte el recurso contencioso de la demandada y que declaró la nulidad del acto administrativo de expulsión impugnado y estableció que debe dictarse otro que imponga como sanción una multa de 301 euros.

En segundo lugar considera que el plazo de casi dieciocho meses para el que se señala la vista del recurso contencioso resulta objetivamente excesivo, máxime si se tiene en cuenta que no se está ante un pleito complejo que además se tramita como procedimiento abreviado del art. 78 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así las cosas, el diferir a dieciocho meses la celebración del trámite de la vista no se compadece con los principios de agilidad y concentración que inspiran este tipo de proceso. Por lo demás, el Ministerio Fiscal no aprecia en el presente caso motivos vinculados a la actuación procesal que hayan obstaculizado el normal devenir del proceso.

En tercer lugar, y por lo que se refiere al interés arriesgado por la demandante, sostiene que este interés debe ser calificado de especialmente relevante, puesto que el recurso contencioso tiene como objeto impugnar la resolución administrativa de expulsión del territorio nacional. La demandante, según resulta de las actuaciones, se encuentra en territorio español desde el año 2005 junto con su pareja de hecho y sus dos hijos menores escolarizados y tiene además otros familiares directos en España que son su madre y su hermano. Resulta así que la efectividad de la medida de expulsión impugnada a través del recurso contencioso compromete los intereses personales de la demandante y también los intereses de sus hijos menores, que deben ser considerados como esenciales.

El Ministerio Fiscal destaca, en cuarto lugar, que la Magistrada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, al desestimar el recurso de súplica contra la providencia de 19 de septiembre de 2008 en la que acordaba señalar la vista del recurso para el 9 de marzo de 2010, reconoce la relevancia del interés en juego para la demandante y justifica la imposibilidad de atender a la solicitud de la misma de anticipar el señalamiento y la no existencia de dilaciones que puedan ser calificadas como indebidas en razones estructurales de organización, vinculadas al excesivo volumen de asuntos de los que conoce su Juzgado.

En este punto, el Ministerio Fiscal se refiere a la doctrina del Tribunal Consti-



tucional y recuerda que, según ésta, la existencia de razones estructurales u organizativas de los Tribunales de Justicia relacionadas con el gran volumen de asuntos de los que conocen no puede considerarse como una justificación relevante para evitar calificar como indebidas las dilaciones objetivas que padecen por esa causa la tramitación de los procesos y, por tanto, contrarias al derecho fundamental al debido proceso que garantiza el art. 24.2 CE. En su opinión, conforme con esa doctrina del Tribunal Constitucional, que aplica a su vez la establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe apreciarse que han existido dilaciones indebidas al demorar la providencia de 19 de septiembre de 2008, de la que trae causa el presente amparo, casi dieciocho meses la celebración de la vista del recurso contencioso contra la resolución administrativa de expulsión.

El hecho de que la vista del juicio contencioso-administrativo se haya celebrado y de que incluso se haya dictado Sentencia de primera instancia no supone que el recurso de amparo haya quedado sin objeto por haber cesado la dilación denunciada, puesto que, como señalan las SSTC 38/2008 de 25 de febrero y 94/2008, de 21 de julio, con cita de otras anteriores, «no puede considerarse reparada la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas mediante una actuación judicial tardía o demorada».

En el presente caso la cesación de la dilación por la celebración tardía de la vista debe tener la consecuencia de mera declaración de vulneración del derecho invocado en la demanda, al igual que si esa celebración no se hubiera producido aún, por no haber transcurrido el excesivo plazo de señalamiento de la vista que se denunciaba. No sería posible ordenar al Juzgado la anticipación de la celebración de la vista puesto que ya ha sido señalada por el titular del órgano judicial con aplicación de los criterios

que marca la legalidad ordinaria, por lo que una decisión que acordara su anticipación iría en detrimento de las correspondientes a otros procedimientos de la misma naturaleza y anteriores al que es objeto del amparo. No corresponde al Tribunal entrar en los problemas estructurales de funcionamiento de la Administración de justicia sin perjuicio de su competencia para otorgar el amparo frente a la vulneración del derecho constatada como el mismo ha declarado en la STC 93/2008, de 21 de julio.

8. La parte demandante presentó sus alegaciones el 17 de noviembre de 2010, en las que reitera su pretensión y solicita la estimación de la demanda de amparo. Además advierte que dado que ya se ha celebrado la vista y se ha dictado Sentencia en primera instancia, la Sentencia de este Tribunal se debe limitar a declarar la lesión de su derecho a no padecer dilaciones indebidas sin que, en ningún caso, se ordene la retroacción de actuaciones.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 2010, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

---

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en el relato de antecedentes, la demanda de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid de 27 de octubre de 2008 por considerar que vulnera el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

La recurrente de amparo considera que el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso administrativo para el 9 de marzo de 2010, cuando el recurso se presentó el 30 de julio de 2008, es excesivo y vulnera su derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

El Abogado del Estado interesa la desestimación del presente recurso de amparo, mientras que el Ministerio Fiscal solicita la estimación parcial de la demanda.

2. Debemos comenzar señalando que el hecho de que en el momento de dictarse la presente Sentencia ya se haya celebrado la vista e incluso se haya dictado Sentencia en primera instancia no implica la desaparición de la posible lesión del derecho a no padecer dilaciones indebidas. Este Tribunal ha afirmado, entre otras, en la STC 124/1999, de 28 de junio, FJ 1, que «cumple advertir que si bien al tiempo de dictarse esta Sentencia resolutoria del recurso de amparo la dilación indebida denunciada ya ha cesado ... no por ello debe apreciarse que haya quedado privado de objeto el presente proceso constitucional, pues no puede considerarse reparada aquélla mediante una actuación judicial tardía o demorada (SSTC 61/1991, FJ 1; 21/1998, FJ 2, y 78/1998, FJ 2). De lo contrario, y según tiene declarado este Tribunal, “el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se vería en buena medida desprovisto del contenido que le es propio, y no sería fácilmente reconocible, al quedar la existencia misma de la dilación indebida al albur de la actitud del órgano jurisdiccional ante el hecho exclusivo de la interposición del recurso de amparo que, por su parte, podría correr el peligro de desnaturalizarse si se utilizara más como instrumento conminatorio sobre el órgano judicial que como medio reparador de las lesiones que padezcan los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y garantiza”.

3. La cuestión a la que debemos dar respuesta consiste en determinar si el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso administrativo para un plazo que se considera excesivo constituye una vulneración del derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Esta cuestión ha sido considerada en ocasiones anteriores, por lo que procede, en

primer lugar, exponer nuestra jurisprudencia.

La STC 93/2008, de 21 de julio, otorgó el amparo solicitado por un ciudadano extranjero en un caso de retraso de la celebración de la vista en un procedimiento contencioso-administrativo en el que se impugnaba la resolución que había acordado su expulsión de España. Esta Sentencia incluye tres razonamientos que en este momento interesa destacar.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional recogió su doctrina, elaborada de acuerdo con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual las demoras en el proceso aun cuando sean debidas a deficiencias estructurales no pueden restringir el alcance y contenido del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

A continuación el Tribunal indicó que esta doctrina es aplicable a aquellos casos en los que, como el presente, el propio Juzgado procede a señalar la vista para una fecha alejada en el tiempo (diecisiete meses) y justifica esta demora en causas estructurales y en la excesiva carga de trabajo. Ciertamente, no puede este derecho verse limitado en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones.

Por último, la STC 93/2008 afirmó que «si bien de las características de este caso se desprende con claridad que las demoras sufridas son debidas a deficiencias estructurales, esta circunstancia no evita un pronunciamiento estimatorio del recurso planteado atendiendo especialmente a la cuestión de fondo suscitada, que atañe a una autorización de residencia y trabajo en el proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre».

El mismo día 21 de julio de 2008 el Tribunal Constitucional aprobó su STC 94/2008 referida también a un supuesto en el que se denunciaban las supuestas

dilaciones indebidas sufridas en el señalamiento para la vista en un recurso contencioso-administrativo. A diferencia del caso anterior la resolución administrativa que está en el origen de la demanda de amparo había denegado al demandante la entrada en España para hacer turismo.

El Tribunal recordó los criterios objetivos (complejidad del litigio, márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, interés que arriesga el demandante de amparo en el juicio, conducta procesal del recurrente) a los que, siguiendo asimismo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe recurrir para determinar si las dilaciones procesales sufridas por el recurrente pueden calificarse o no como indebidas (FJ 2). Y añadió que en este caso no procedía otorgar el amparo porque el demandante se limitó a expresar que estimaba en exceso lejana la fecha señalada para la celebración del juicio. Para el Tribunal el demandante debió haber acreditado dos elementos: 1) que «aquella duración o espera exorbita la previsible para casos análogos», y 2) que ha alegado, conforme le permite el art. 63.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, «la concurrencia de alguna circunstancia excepcional en su caso que justificara la anteposición de la vista de su recurso, oportunidad de la que no ha hecho uso el recurrente ni ante el órgano judicial ni ante este Tribunal» (FJ 3). Finalmente, el Tribunal destacó de entre los criterios objetivos señalados, el relativo al interés que el demandante de amparo arriesga en el juicio del que trae causa la demanda de amparo, que en el asunto consistía en «obtener una resolución judicial que determine si fue ajustado a Derecho o no la denegación de entrada en España con fines turísticos, y, en su caso, una indemnización de los gastos efectuados» (FJ 4).

Tras valorar todos estos elementos el Tribunal Constitucional concluyó: «[e]n definitiva, teniendo en cuenta que el

plazo de veinte meses transcurrido desde la providencia de señalamiento de la vista del procedimiento abreviado hasta el día señalado se debe, no a la pasividad del órgano judicial sino, como antes ha quedado expuesto, al respeto escrupuloso del orden cronológico de señalamientos según la agenda del Juzgado; que ni en la vía judicial ni en el presente recurso de amparo se denuncia que el demandante haya sufrido una indebida postergación de su proceso ni se alega circunstancia alguna que justifique la anteposición de la vista; y, por último, que no se advierte que el interés que arriesga el recurrente en el litigio, meramente económico, pueda calificarse como esencial para sus derechos o intereses legítimos, por lo que ningún perjuicio irreparable puede sufrir por el mero trascurso del tiempo, no cabe apreciar que la demora en la celebración de la vista haya vulnerado el derecho del recurrente a no padecer dilaciones indebidas en el proceso» (FJ 4).

El ATC 378/2008, de 26 de noviembre, que inadmitió la demanda de amparo, aplicó estos criterios en un recurso de amparo referido a la impugnación de una solicitud de caducidad del expediente de expulsión.

4. La consideración de los criterios señalados nos lleva a realizar las siguientes afirmaciones: 1) El plazo transcurrido desde la providencia de señalamiento de la vista del procedimiento abreviado (19 de septiembre de 2008) hasta el día señalado (9 de marzo de 2010) es de diecisiete meses, igual al de la STC 93/2008, que consideró excesivo un plazo de diecinueve meses. 2) Este plazo se debe al respeto escrupuloso del orden cronológico de señalamientos según la agenda del Juzgado y, por consiguiente, no es consecuencia de la pasividad del órgano judicial. 3) La recurrente explicitó ante el Juzgado las extraordinarias circunstancias que concurrían en su impugnación y que justificaban el ade-

lantamiento de la vista del proceso, a saber: la afectación de su derecho a permanecer en España y los perjuicios que su expulsión ocasionaría a sus hijos escolarizados y a su pareja de hecho. 4) En consecuencia el interés que arriesgaba la recurrente en el litigio era, a diferencia de los precedentes en los que era meramente económico, esencial para sus derechos o intereses legítimos, pues quedaban afectados no sólo su derecho a la vida privada y familiar sino también el interés de los menores.

Es claro, pues, que la aplicación al presente caso de nuestra doctrina conduce al reconocimiento de que, a results de causas estructurales en la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha producido la alegada vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas reconocido en el art. 24.2 CE.

Esta apreciación se reafirma si, con base en el art. 10.2 CE, tomamos en consideración a efectos interpretativos la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el tema.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos introdujo en la Sentencia *Zimmermann y Steiner c. Suiza*, de 13 de julio de 1983, la noción de dilaciones estructurales que diferencia de la situación de retraso pasajero a la que se refirió en la Sentencia *Buchholz c. Alemania*, de 6 de mayo de 1981 (párrafo 51). Tal situación de carácter estructural se produce cuando, pese a haberse adoptado con la diligencia debida determinadas medidas para solventar una situación excepcional de retraso –y cita, en particular, el establecimiento de un orden en el tratamiento de los casos basado no en el criterio temporal sino en la urgencia o importancia de los asuntos y en el riesgo que suponen para los interesados–, dicho estado de cosas se prolonga y adquiere un carácter estructural, de modo que las medidas resultan insuficientes y el Estado no puede adoptar medidas eficaces (párrafo 29).

Con posterioridad, en su Sentencia *Unión Alimentaria Sanders c. España*, de 7 de julio de 1989, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicó esta noción a un caso concreto y afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que esta situación estructural no puede privar a los ciudadanos de su derecho al respeto del plazo razonable (párrafos 38 y 42).

No cabe duda de que la situación en la que se halla el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, ha de calificarse como «estructural». Así lo reconoce, por otra parte, el propio Juzgado en su Auto de 27 de octubre de 2008: «si se ha señalado esa fecha es porque está tramitando un número de asuntos notoriamente superior al razonable, no pudiendo resolver al ritmo que entran, por motivos estructurales que la proveyente no puede remediar en este momento». El Juzgado, por otra parte, afirma haber tomado en cuenta «la relevancia del interés que empeña la parte demandante en este procedimiento», razón por la que ha señalado el recurso con alguna antelación respecto de los que no se consideran preferentes.

5. Afirmada la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), debemos determinar el alcance del otorgamiento del amparo. Como también establecimos en la citada STC 93/2008, este alcance debe ser matizado, puesto que el órgano judicial obró con la debida diligencia.

Por lo tanto, siendo el retraso sufrido de carácter estructural, el otorgamiento del amparo ha de ser «parcial, dado que este Tribunal no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia que, sin embargo no impiden el otorgamiento del amparo» (FJ 4).

---

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente la demanda de amparo presentada por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art 24.2 CE).

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.–*Guillermo Jiménez Sánchez*.–*Vicente Conde Martín de Hijas*.–*Elisa Pérez Vera*.–*Eugeni Gay Montalvo*.–*Ramón Rodríguez Arribas*.–*Pascual Sala Sánchez*.–Firmado y rubricado.

---

**SENTENCIA 142/2010, de 21 de diciembre de 2010. Recurso de amparo 9208-2009. Promovido por don Samba Bande respecto de las resoluciones dictadas por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 en proceso sobre inadmisión. administrativa de petición de asilo. Vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: demora de año y medio para celebrar la vista del juicio en un procedimiento abreviado contencioso-administrativo (STC 93/2008). («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente

Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9208-2009, promovido por don Samba Bande, representado por el Procurador de los Tribunales don Julio Alberto Rodríguez Orozco y asistido por el Letrado don Alfonso Carbonell Tortosa, contra la providencia de 30 de julio de 2009 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2, de señalamiento para la celebración de vista, y contra el Auto de 7 de octubre de 2009, que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra la misma. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

---

## I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 2 de noviembre de 2009, el Letrado don Alfonso Carbonell Tortosa interpuso recurso de amparo contra las resoluciones señaladas en el encabezamiento. Asimismo, solicitó la designación de Procurador del turno de oficio para su cliente.

2. La demanda de amparo trae causa, en síntesis, de los siguientes hechos:

El recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo el 28 de julio de 2009, frente a la inadmisión a trámite de su previa solicitud de asilo. El Juzgado, mediante providencia de 30 de julio de

2009, acordó señalar la vista del procedimiento para el 15 de febrero de 2011. Interpuesto recurso de súplica, mediante el que se denunciaban las dilaciones indebidas que se iban a ocasionar, el Juzgado lo desestimó por Auto de 7 de octubre de 2009.

3. Considera el recurrente que el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso-administrativo para el 15 de febrero de 2011, cuando el recurso se presentó el 28 de julio de 2009, es excesivo y vulnera su derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), así como el derecho a obtener una tutela judicial efectiva, dada la íntima conexión entre ambos derechos. Sostiene que ese señalamiento supera con creces las previsiones legales establecidas al respecto y el carácter razonable del plazo en el que debe desenvolverse el proceso, dada la escasa complejidad del asunto, y aun admitiendo la posibilidad de algún retraso ante el cúmulo de trabajo que asumen los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

4. Una vez que el Sr. Samba Bande ratificó la demanda de amparo presentada y nombrado por el Colegio Procurador del turno de oficio, mediante providencia de 4 de mayo de 2010 la Sala Segunda acordó la admisión a trámite del recurso; asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó solicitar del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 298-2009-A, y que emplazara a quienes hubieran sido parte en el proceso, excepto la parte recurrente en amparo, para que, en el término de diez días, pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

5. El Abogado del Estado se personó por escrito de 5 de mayo de 2010. Mediante diligencia de ordenación de 25 de

mayo de 2010, se tuvo por personado al representante procesal del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, pudieran presentar las alegaciones que estimasen oportunas.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito presentado el 15 de junio de 2010, solicitando la desestimación de la demanda de amparo. Considera que el recurrente, además de una tímida queja sobre la motivación del Auto impugnado, sólo ha pretendido el cumplimiento de los plazos procesales, sin que haya justificado la excepcionalidad de su caso para solicitar una posible antelación de su proceso. Con cita de la doctrina de este Tribunal sobre el derecho a no padecer dilaciones indebidas, afirma que el planteamiento argumental de la demanda de amparo no se ajusta a la misma, y estima que el presente supuesto es idéntico al resuelto por ATC 101/2009, de 23 de marzo, donde se dijo que «la invocación constitucional de la existencia de dilaciones no puede utilizarse para argumentar, sin esfuerzo comparativo alguno con casos análogos, que el propio asunto tarda en exceso, ni para intentar, por lo mismo, que la jurisdicción constitucional imponga un mejor o más ágil trato *ratione temporis*, por referencia a los de su misma antigüedad y entidad, a quien formule así su queja». En su escrito de súplica el actor no hizo ninguna referencia comparativa a la tramitación seguida por el mismo Juzgado en otros asuntos análogos. Se limita a postular un mejor trato, pidiendo que se obligue al Juzgado a anticipar el señalamiento, con la consiguiente posposición de otros recurrentes. Por tal razón, en aplicación de la citada doctrina, el Abogado del Estado solicita la desestimación del presente recurso de amparo.

7. El Ministerio Fiscal, por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 6

de julio de 2010, interesó la desestimación del presente recurso de amparo. Tras exponer los antecedentes del caso, comienza por señalar, en relación con la supuesta vulneración del art. 24 CE por la escasa motivación del Auto que resuelve el recurso de súplica planteado por el recurrente, que, sin perjuicio de que la motivación de dicha resolución es parca pero no lesiva del citado derecho, el demandante debió plantear incidente de nulidad para respetar el carácter subsidiario del recurso de amparo y dar la oportunidad al órgano judicial de reparar la supuesta lesión; por ello solicita la inadmisión de esta queja.

Por lo que se refiere a la pretensión principal planteada en la demanda de amparo sobre la lesión del derecho fundamental a no padecer dilaciones indebidas, estima que, si bien las dilaciones estructurales debidas a la excesiva carga de trabajo de los órganos judiciales no impiden la apreciación de la vulneración de este derecho, a la vista de los criterios utilizados por el Tribunal Constitucional en la STC 94/2008, en especial, la conducta del demandante y el interés arriesgado en el pleito, debe rechazarse la queja.

En primer lugar porque, como se dijo en la STC 94/2008, la invocación constitucional de la dilación no puede utilizarse para argumentar, sin esfuerzo comparativo alguno con casos análogos, que el propio asunto tarda en exceso ni para intentar, por lo mismo, que la jurisdicción constitucional imponga un mejor o más ágil trato *ratione temporis*, por referencia a los de su misma antigüedad y entidad, a quien formule así su queja. Además, reprocha al recurrente que no haya justificado por qué su vista debería ser anticipada, posibilidad que contempla el art. 63.1 LJCA, que le brindaba la oportunidad de alegar la concurrencia de alguna circunstancia excepcional, en su caso, que justificara la anteposición de la vista de su recurso, oportunidad de la que

no ha hecho uso el recurrente ni ante el órgano judicial ni ante este Tribunal.

En cuanto al interés que arriesga en el pleito, estima el Fiscal que en el presente caso se ha dado una serie de circunstancias que lleva a modular el aparente importante interés en juego, como es la declaración de que la inadmisión de la solicitud de asilo es contraria a Derecho. Destaca que la propia actitud del recurrente limita la importancia de dicho interés; entre otras circunstancias, señala que ni siquiera solicitó el reexamen al recibir la inadmisión de su solicitud y que, posteriormente, tampoco solicitó medida cautelar alguna que pusiera de manifiesto la gravedad del perjuicio que para sus intereses se le estaba ocasionando.

8. Por providencia de 16 de diciembre de 2010 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

---

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La demanda de amparo se dirige contra la providencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de 30 de julio de 2009, por la que se señaló para la celebración de la vista en el procedimiento abreviado núm. 298-2009 el 15 de febrero de 2011, así como contra el Auto de 7 de octubre de 2009, que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra la anterior. Considera el actor que dichas resoluciones vulneran su derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) y el derecho a obtener una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso-administrativo para esa fecha, cuando el recurso se presentó el 28 de julio de 2009, supone un retraso excesivo que lesiona el mencionado derecho.

El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, interesan la desestimación del presente recurso de amparo.

2. Con carácter previo, se ha de señalar ante todo que no procede entrar a examinar el óbice de procedibilidad suscitado por el Ministerio Fiscal en relación con la falta de agotamiento de la vía judicial en cuanto a la insuficiente motivación del Auto desestimatorio del recurso de súplica; y es que, del tenor del escrito iniciador de este procedimiento no resulta que se plantee dicha queja ni de manera explícita ni en términos que permitan deducirla implícitamente.

Aclarado lo anterior, hemos de añadir que nuestro análisis se va a centrar en si ha sido vulnerado o no el derecho fundamental del recurrente a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), dado que la queja relativa a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) contenida en el recurso es puramente nominal y no va acompañada de una argumentación autónoma que permita considerarla como una auténtica pretensión, deduciéndose de la demanda que su invocación se realiza tan sólo por la conexión existente entre ambos derechos. En este punto hemos de recordar que nuestra Constitución ha reconocido el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas con carácter autónomo respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, carácter éste que hemos afirmado tempranamente, desde la STC 24/1981, de 18 de febrero, y hemos reiterado con posterioridad en numerosas ocasiones (entre otras muchas, SSTC 125/1999, de 28 de junio, FJ 2; 303/2000, de 11 de diciembre, FJ 2, y 160/2004, de 4 de octubre, FJ 2). Y, aunque son innegables las conexiones entre ambos derechos, ya que el derecho a la jurisdicción contemplado en el art. 24.1 CE no puede entenderse desligado del tiempo en que la tutela judicial de los derechos subje-

tivos e intereses legítimos debe prestarse (STC 133/1988, de 4 de julio, FJ 1), lo cierto es que la simple tardanza en resolver no entraña per se una denegación de justicia (STC 32/1999, de 8 de marzo, FJ 1), de manera que ese solo dato no nos puede servir como fundamento para sustentar en el presente caso la queja relativa a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del actor.

3. Para determinar si nos encontramos o no ante una vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, hemos de acudir a las pautas que nos ofrece nuestra doctrina, conforme a la cual, este derecho es una expresión constitucional que encierra un concepto jurídico indeterminado que, por su imprecisión, exige examinar cada supuesto concreto a la luz de aquellos criterios que permitan verificar si ha existido efectiva dilación y, en su caso, si ésta puede considerarse justificada, porque tal derecho no se identifica con la duración global de la causa, ni aun siquiera con el incumplimiento de los plazos procesales (SSTC 100/1996, de 11 de junio, FJ 2). «Como se dijo en la STC 58/1999, de 12 de abril (FJ 6), el derecho fundamental referido no se puede identificar con un derecho al riguroso cumplimiento de los plazos procesales, configurándose a partir de la dimensión temporal de todo proceso y su razonabilidad. En la misma Sentencia y fundamento jurídico indicamos que la prohibición de retrasos injustificados en la marcha de los procesos judiciales impone a Jueces y Tribunales el deber de obrar con la celeridad que les permita la duración normal o acostumbrada de litigios de la misma naturaleza y con la diligencia debida en el impulso de las distintas fases por las que atraviesa un proceso. Asimismo, en coincidencia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 6.1 del Convenio de Roma (derecho a que la causa sea oída en “un tiempo razonable”), que ha sido tomada como el estándar



mínimo garantizado en el art. 24.2 CE, afirmamos que el juicio sobre el contenido concreto de las dilaciones, y sobre si son o no indebidas, debe ser el resultado de la aplicación a las circunstancias específicas de cada caso de los criterios objetivos que a lo largo de nuestra jurisprudencia se han ido precisando, y que son la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades.» (STC 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 6).

4. El examen del presente asunto a la luz de la anterior doctrina nos permite apreciar, al igual que en el caso resuelto por la STC 93/2008, de 21 de julio, que la dilación denunciada por el demandante de amparo no tiene su origen en el silencio judicial ante peticiones de la parte, ni en la inactividad procesal durante largos períodos de tiempo, ni en la pasividad del órgano judicial ante la resistencia de la Administración a la ejecución de una Sentencia. La supuesta vulneración no se habría producido tampoco porque el órgano judicial se haya demorado en proceder a señalar la fecha de la vista, sino por el período de tiempo que media entre la admisión a trámite del recurso por providencia de 30 de julio de 2009, y la fecha señalada en ésta para la celebración de la vista, el 15 de febrero de 2011 que, a juicio del recurrente, supera con creces el plazo razonable en el que debe desenvolverse el proceso. Por otra parte, el litigio no parece presentar una especial complejidad, pues lo que se impugna en la jurisdicción contencioso-administrativa es la resolución administrativa por la que se inadmitió a trámite la solicitud de asilo formulada por el actor, con lo que cabe entender que no es éste un dato que haya influido especialmente en la elección de la fecha para el juicio, a tenor de la fundamentación de las resoluciones impugnadas. Finalmente, hay

que excluir, también, que la conducta procesal del demandante merezca algún reproche.

Atendidas las circunstancias del caso, podemos concluir que el retraso en el señalamiento de la vista obedece al volumen de trabajo que tiene el Juzgado al que ha correspondido el conocimiento del recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, como ha señalado este Tribunal, entre otras, en las SSTC 160/2004, de 4 de octubre, FJ 5, y 153/2005, de 6 de junio, FJ 6, por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso, puesto que no es posible restringir el alcance y contenido de ese derecho (dado el lugar que la recta y eficaz Administración de Justicia ocupa en una sociedad democrática) en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones. Por el contrario es exigible que Jueces y Tribunales cumplan su función jurisdiccional, garantizando la libertad, la justicia y la seguridad, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, lo que lleva implícita la necesidad de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de los medios personales y materiales precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el Ordenamiento les encomienda (STC 180/1996, de 16 de noviembre, FJ 4). En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reafirmado que el art. 6.1 CEDH obliga a los

Estados contratantes a organizar su sistema judicial de tal forma que sus Tribunales puedan cumplir cada una de sus exigencias, en particular la del derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable (STEDH de 11 de marzo de 2004, caso *Lenaerts contra Bélgica*, § 18).

Por otra parte, no se puede soslayar el interés comprometido por el actor en el recurso contencioso-administrativo, ya que, como señala en su demanda de amparo, la inadmisión de su petición de asilo por parte de la autoridad administrativa determina que se encuentre en situación de ilegalidad en España y que se le pueda imponer la obligación del abandonar el territorio nacional, de conformidad con lo previsto en el art. 17.1 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, con las consecuencias negativas añadidas por su condición de peticionario de asilo respecto de su país de origen. Así pues, aun cuando las circunstancias del caso ponen de relieve de manera patente que la demora que experimenta la celebración de la vista en el procedimiento abreviado 298-2009 ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 se debe a deficiencias estructurales, este dato no puede servir para evitar un pronunciamiento estimatorio del recurso planteado, atendiendo especialmente a la cuestión de fondo suscitada, que atañe a una solicitud de asilo inadmitida por las autoridades españolas; petición de asilo en la que, por definición, están en juego derechos fundamentales básicos del recurrente.

No obstante, como dijimos en la STC 20/1999, de 22 de febrero, FJ 3, el alcance del otorgamiento del amparo debe ser matizado, puesto que el Juzgado se atuvo al orden cronológico en la citación para vista del procedimiento iniciado por el recurrente, de acuerdo con las previsiones legales, estando condicionada por

los señalamientos de las vistas de los demás procesos que se sustancian ante el mismo Juzgado, sin que se aprecie que nos encontremos ante una decisión arbitraria del Juez. Por consiguiente, siendo el retraso sufrido de carácter estructural, la anticipación de su señalamiento para la vista que solicita el demandante sería susceptible de agravar, eventualmente, la posición de otros, por lo cual, el otorgamiento del amparo ha de ser parcial, «dado que este Tribunal no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia que, sin embargo no impiden el otorgamiento del amparo (SSTC 180/1996, FJ 7; 109/1997, FJ 2; y 195/1997, FJ 3)» (STC 20/1999, de 22 de febrero, FJ 3).

---

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por don Samba Bande, y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) del demandante de amparo.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.—*Guillermo Jiménez Sánchez*.—*Vicente Conde Martín de Hijas*.—*Elisa Pérez Vera*.—*Eugenio Gay Montalvo*.—*Ramón Rodríguez Arribas*.—*Pascual Sala Sánchez*.—Firmado y rubricado.

**SENTENCIA 143/2010, de 21 de diciembre de 2010. Recurso de amparo 440-2010. Promovido por don Jon Anda Vélez de Mendizábal frente a los Autos de la Audiencia Nacional y de un Juzgado Central de Instrucción que decretaron su prisión provisional. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la libertad personal: prisión provisional sin motivar para preservar el secreto del sumario (STC 18/1999). («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 440-2010, promovido por don Jon Anda Vélez de Mendizábal, representado por el Procurador de los Tribunales don Ramón María Querol Aragón y asistido por la Abogada doña Atxarte Salvador Navarro, contra el Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional de 17 de diciembre de 2009, recaído en recurso de apelación 430-2009, interpuesto contra el dictado el 27 de noviembre de 2009 por el Juzgado Central de Instrucción núm. 3, en el marco de las diligencias previas núm. 287-2009, que acordó la prisión provisional del recurrente. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 19 de enero de 2010 don Jon Anda Vélez de Mendizábal manifestó su intención de interponer recurso de amparo, solicitando a tal fin la designación de Procurador de oficio. Tras los trámites oportunos, mediante escrito presentado el 22 de marzo de 2010, el Procurador de los Tribunales don Ramón María Querol Aragón formalizó la demanda de amparo contra las resoluciones reseñadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 27 de noviembre de 2009 el recurrente es puesto a disposición judicial por su presunta implicación en los hechos delictivos investigados en las diligencias previas 287-2009, seguidas en el Juzgado Central de Instrucción núm. 3. Celebrada el mismo día la comparecencia prevista en el artículo 505 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Collado Villalba decreta su prisión preventiva mediante Auto de 27 de noviembre, acordando que, habiéndose declarado el secreto de sumario, se notifique al recurrente sólo su parte dispositiva.

La parte dispositiva del Auto, notificada al demandante, tenía el contenido siguiente:

«Que en razón a lo expuesto previamente formulado, y alzando la incomunicación se acuerda:

La prisión provisional, comunicada y sin fianza, de [...] Jon Anda Vélez de Mendizábal por su participación en un delito de integración en organización terrorista (Segi) de los artículos 515.2 y 516.2 C.P.

Al permanecer la causa secreta, y pendientes actuaciones judiciales en causa

relacionada con la presente, notifíquese sólo su parte dispositiva.»

b) El demandante interpuso recurso de apelación, alegando que la notificación realizada no era acorde a la legalidad (artículo 506 LECrim) al no hacer mención alguna a los fines previstos en el artículo 503 LECrim, lo que es constitutivo de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) y del derecho a la libertad (artículo 17 CE). Mediante Auto de 16 de diciembre de 2010 la Audiencia Nacional desestimó el recurso de apelación, en atención a que «consta en el pormenorizado relato del Auto impugnado las presuntas actividades delictivas cometidas así como una correcta y legal fundamentación de la medida acordada; por lo que no procede sino desestimar las alegaciones que, sin motivo alguno concreto, se contienen en el recurso presentado» (sic.).

3. La demanda de amparo se fundamenta en los siguientes motivos de amparo. En primer lugar, denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), en relación con el derecho a la defensa, a un derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 CE) y al derecho a la libertad (artículo 17 CE). Invocando las Sentencias de este Tribunal 18/1999, de 22 de febrero, y 12/2007, de 15 de enero, denuncia que en la notificación de la prisión provisional no se ha incluido mención alguna a los concretos hechos que se imputan al recurrente ni a los fines de la medida cautelar que justifican su imposición en el caso concreto, datos que exige el artículo 506.2 LECrim para los supuestos en que la causa haya sido declarada secreta. Aduce además que el órgano de apelación no restableció sus derechos, reiterando su vulneración. Como segundo motivo de amparo denuncia la vulneración del derecho a la libertad (artículo 17 CE) en virtud de los mismos argumentos.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 22 de julio de 2010, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dirigir atentas comunicaciones a los órganos judiciales competentes para la remisión de certificación o fotocopia averada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que, si lo desearan, pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de 14 de septiembre de 2010 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el artículo 52.1 LOTIC.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 21 de octubre de 2010, interesó el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la libertad (artículo 17.1 CE). Apelando al artículo 506.2 LECrim, así como a la doctrina de este Tribunal expuesta en las Sentencias 18/1999, de 22 de febrero, y 12/2007, de 15 de enero, concluye que lo notificado al demandante de amparo no cubre las exigencias legales y constitucionales, por cuanto en modo alguno se desprende de su contenido una sucinta narración fáctica, ni menos aún una exposición de las razones que avalaran la decisión judicial de acordar la prisión provisional. Por su parte la respuesta de la Audiencia Nacional tampoco satisface las exigencias constitucionales, al limitarse a confirmar la validez de la notificación.

El recurrente no formuló alegaciones en dicho trámite.

7. Por providencia de fecha 16 de diciembre de 2010, se señaló para deli-

beración y fallo de la Sentencia el día 21 de dicho mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Se dirige la presente demanda de amparo contra el Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional de 17 de diciembre de 2009 que desestima el recurso de apelación interpuesto contra el dictado el 27 de noviembre de 2009 por el Juzgado Central de Instrucción núm. 3, en el marco de las diligencias previas núm. 287-2009, que acordó la prisión provisional del recurrente. Se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), en relación con el derecho a la defensa, a un derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 CE) y el derecho a la libertad (artículo 17 CE) a consecuencia de la defectuosa notificación del Auto de prisión provisional, al no haberse hecho mención de los hechos por los que era acusado ni de las razones en que se ha fundado la imposición de la medida cautelar.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del amparo solicitado, por considerar que se ha producido una efectiva lesión del derecho a la libertad personal (artículo 17.1 CE).

2. La controversia que plantea la presente demanda de amparo gira en torno a si la notificación del Auto de 27 de noviembre de 2009 que acordó la prisión provisional del recurrente, limitada a su parte dispositiva por hallarse la causa declarada secreta, vulnera los derechos fundamentales invocados por el recurrente.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre dicha cuestión. Al respecto, hemos afirmado que: «la notificación de las resoluciones judiciales tiene por objeto el conocimiento por los interesados del mandato judicial que aquéllas comportan, lo que puede obtenerse mediante la comunicación de su parte

dispositiva, pero tiene igualmente otras finalidades, entre ellas la de que las partes puedan conocer las razones o fundamentos de la decisión para, en su caso, impugnarlos, oponiendo frente a unas y otros los argumentos que estimen procedentes y ejercitando su derecho de defensa. Por ello, si los hechos en los que se funda la resolución o los fundamentos jurídicos que le sirven de apoyo no son conocidos por las partes, las posibilidades de impugnación de éstas quedan reducidas a un ámbito puramente formal o han de basarse en meras conjeturas o suposiciones, en detrimento de una eficaz tutela judicial». (SSTC 18/1999, de 22 de febrero, FJ 4; 12/2007, de 15 de enero, FJ 2).

En este sentido: «la restricción del principio de publicidad que supone la declaración de secreto de sumario no debe significar la atribución al Instructor de la facultad de omitir la tutela de los derechos fundamentales de los sujetos afectados, sino un instrumento para asegurar el éxito de la investigación, que debe emplearse con la necesaria cautela, evitando extenderse más allá de los límites materiales que sean imprescindibles. Conforme a este criterio, el secreto del sumario autoriza para impedir la publicidad de la situación y resultados de la instrucción judicial y, por ello, permite al Juez no incluir información sobre esos aspectos en las resoluciones que dicte y que haya de notificar a las partes, pero no autoriza sin más a ocultarles todos los fundamentos fácticos y jurídicos de aquéllas... Sin embargo, lo que no cabe es omitir en la notificación al detenido elementos esenciales para su defensa, lo que sin duda genera una situación que vulnera la letra y el espíritu de la Norma fundamental consagrada en el artículo 24.1 C.E., ya que, con independencia de que el demandante de amparo pudiera presumir o conocer los hechos que motivaron el Auto que acordó su prisión, bien por haber prestado previamente declaración sobre ellos, o bien por haberse cele-

brado la comparecencia prevista en el artículo 504 bis 2) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, es un hecho incontrovertible que no se le dio traslado de la fundamentación jurídica de la resolución judicial adoptada» (SSTC 18/1999, FJ 4; y 12/2007, FJ 2), al igual que acontece en el presente caso.

Como pone de manifiesto la STC 12/2007, FJ 2, el legislador ha tratado expresamente de conciliar «el derecho del imputado a conocer los motivos por los que se le priva de libertad y la necesidad del Estado de investigar eficazmente los hechos aparentemente delictivos», determinando en el artículo 506.2 LE-Crim que «[e]n ningún caso se omitirá en la notificación [del Auto de prisión dictado en unas actuaciones declaradas secretas] una sucinta descripción del hecho imputado y de cuál o cuáles de los fines previstos en el artículo 503 se pretende conseguir con la prisión».

3. La aplicación de la citada doctrina al presente caso debe llevarnos a estimar el amparo solicitado, por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 CE) en relación con el derecho a la libertad (artículo 17.1 CE), por cuanto en la notificación del Auto que acordó la prisión provisional tan sólo se incorporó la parte dispositiva, mencionándose únicamente que la medida cautelar se acordaba por «su participación en un delito de integración en organización terrorista (Segi)», sin concretar más datos sobre los concretos hechos por los que el recurrente era acusado y, en particular, sin aportar el más mínimo detalle sobre la argumentación esgrimida en el Auto en torno a los fines que, establecidos en el artículo 503 LE-Crim, legitiman la imposición de la medida privativa de libertad.

A su vez el Auto de la Audiencia Nacional que desestima el recurso de apelación no repara la vulneración del derecho, en la medida en que con su argumenta-

ción –referida a que en el Auto impugnado constan las presuntas actividades delictivas cometidas así como una correcta y legal fundamentación de la medida acordada– no llega en realidad a dar respuesta a la concreta alegación efectuada en el recurso de apelación sobre los citados déficits de notificación del Auto.

4. En cuanto al alcance de nuestro fallo, la estimación del amparo en el presente caso no puede conducir a la anulación del Auto del Juzgado Central de Instrucción que acuerda la prisión provisional, ni a la puesta en libertad del demandante de amparo, por cuanto, de una parte, es su indebida notificación, no el Auto en sí, lo que se ha cuestionado; de otra parte, porque en todo caso no corresponde a este Tribunal, sino al órgano judicial, la decisión acerca del mantenimiento o alzamiento de la medida cautelar personal en el proceso penal (SSTC 155/2004, de 20 de septiembre, FJ 5; 99/2005, de 18 de abril, FJ 6; 333/2006, de 20 de noviembre, FJ 5, y 27/2008, de 11 de febrero, FJ 7). Por ello lo procedente es anular el Auto de la Audiencia Provincial 17 de diciembre de 2009 que resuelve la apelación y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del acto de notificación, para que por el órgano judicial se proceda a una nueva notificación acorde con las exigencias del derecho fundamental vulnerado.

---

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Jon Anda Vélez de Mendizábal y, en su virtud:

1.º Reconocerle su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (ar-

título 24.1 CE) en relación con el derecho a la libertad (artículo 17 CE).

2.º Declarar la nulidad del Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional, de 17 de diciembre de 2009, recaído en recurso de apelación 430-2009, y retrotraer las actuaciones en las diligencias previas núm. 287-2009 incoadas por el Juzgado Central de Instrucción núm. 3 hasta el momento inmediatamente anterior a la notificación del Auto 27 de noviembre de 2009, dictado por el citado

órgano judicial, para que se proceda a una nueva notificación acorde al derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.–*Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugení Gay Montalvo. Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–*Firmado y rubricado.

## AUTOS

### PLENO

**AUTO 194/2010, de 2 de diciembre de 2010. Declara que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo 5026-2008, promovido por don Julio César Blanco. («BOE» núm. 16 de 19 de enero de 2011.)**

Tribunal Constitucional. Pleno.

Excmos. Sres. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps.

Núm. de registro: 5026-2008.

Asunto: Solicitud de declaración de dilaciones indebidas en el recurso de amparo promovido por don Julio César Blanco.

### AUTO

---

#### I. ANTECEDENTES

1. El 1 de julio de 2010 la Procuradora de los Tribunales doña María Ángeles Sánchez Fernández presentó un escrito en nombre de don Julio César

Blanco en el que solicitó que este Tribunal dicte una resolución mediante la cual se declare expresamente que en la tramitación del recurso de amparo 5026-2008, promovido en su día por su representado, se produjeron dilaciones indebidas por causas que no le eran imputables.

2. Esa petición tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 23 de junio 2008 la Procuradora Sra. Sánchez Fernández, presentó en el Registro del Decanato de los Juzgados de Madrid un recurso de amparo en nombre de don Julio César Blanco contra la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Girona el 7 de mayo de 2008 que había desestimado en lo sustancial el recurso de apelación interpuesto por aquél contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 4 de Girona que le había condenado como autor de un delito de falsedad a penas de un año de prisión y de multa y accesorias. La Sentencia de apelación había sido notificada, según se afirmaba en la demanda de amparo, el 9 de mayo de 2008. El recurso entró efectivamente en este Tribunal el día 25 de junio de 2008. En la demanda se alegaba la lesión de los derechos al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), por la falta de motivación del Auto del Juzgado

de Instrucción que autorizó la intervención de las comunicaciones telefónicas del demandante, y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por derivar la prueba de cargo de la intervención ilícita, según aquél, de sus comunicaciones. En la demanda no se interesó medida cautelar alguna.

b) Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Tercera, a la que correspondió conocer del recurso, de 7 de julio de 2008 se requirió a la Procuradora que representaba al Sr. Blanco para que en el plazo de diez días acreditara la fecha de notificación de la Sentencia recurrida. Esa diligencia fue notificada el 15 de julio de 2008.

c) El 22 de julio de 2008 la Procuradora Sra. Sánchez Fernández registró un escrito, al que unió copia del que la representación procesal del demandante de amparo había dirigido a la Audiencia provincial de Girona en solicitud de que se expidiera certificación de la fecha de notificación de la Sentencia, en el que pidió que se tuviera por contestado el requerimiento.

d) Previa diligencia de ordenación, la Secretaría de Justicia de la Sección Tercera se dirigió el 15 de septiembre de 2008 a la Audiencia Provincial de Girona, interesando que se remitiera certificación acreditativa de la fecha de notificación de la Sentencia recurrida en amparo. El 10 de noviembre de 2008 se reiteró la comunicación anterior. La certificación entró en el Tribunal Constitucional el 27 de noviembre de 2008.

e) El 7 de septiembre de 2009 la Sección Tercera dictó providencia en la que acordó no admitir el recurso de amparo por no apreciar en el mismo especial trascendencia constitucional. Dicha providencia fue notificada a la representación procesal del recurrente mediante su entrega en el servicio correspondiente del

Colegio de Procuradores de Madrid el día 15 de septiembre siguiente y quedó firme al no haber sido recurrida en súplica por el Fiscal.

3. En el escrito presentado el día 1 de julio pasado la representación de don Julio César Blanco expone que presentó la demanda de amparo el 18 de junio de 2008 y que la misma no fue admitida en virtud de providencia de 7 de septiembre de 2009. Expuso también que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había admitido un recurso que se había interpuesto ante dicho órgano. Alegó que a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, el Tribunal Constitucional, para denegar la admisión de un recurso de amparo, ya no dicta una resolución sobre el fondo del asunto, sino que se limita a dictar una providencia que expresa que se inadmite el recurso porque el mismo no tiene la especial trascendencia constitucional que exige la nueva redacción del art. 50.1 b) LOTC. A juicio de la representación de don Julio César Blanco, si se tiene en cuenta que en el trámite de admisión ya no es necesaria una resolución motivada sobre el fondo del asunto, es evidente que el transcurso de más de catorce meses entre la presentación de su demanda y la providencia de inadmisión constituye una dilación indebida, la cual ha perjudicado al interesado en la medida en que ha retrasado la posibilidad de interponer el correspondiente recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Considera la representación de don Julio César Blanco que del art. 139.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), se desprende, en primer lugar, que existe una responsabilidad patrimonial del Estado por las dilaciones indebidas que se produzcan en la tramitación de los recursos de amparo y, en segundo lugar,



que antes de formular la reclamación patrimonial ha de solicitarse del Tribunal Constitucional que declare de forma expresa la existencia de dichas dilaciones indebidas. Tras calificar tal declaración de «informe», se sostiene que el Tribunal Constitucional dispone de un plazo de dos meses para formularlo y ello por analogía con lo establecido en la disposición adicional segunda del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, según la cual en las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial, quedando suspendido el plazo para dictar resolución durante dos meses desde la solicitud del informe a dicho Consejo. Termina su escrito la Procuradora Sra. Sánchez Fernández suplicando que, tras los trámites legales, el Tribunal Constitucional dicte resolución mediante la cual se declare expresamente que en relación a la tramitación del recurso de amparo instado por don Julio César Blanco han existido dilaciones indebidas por causas que no le son imputables.

4. El Pleno, a propuesta de la Sala Segunda y conforme al art. 10.1.n) LOTC, ha decidido en providencia de 9 de septiembre de 2010 recabar para sí el conocimiento de la solicitud contenida en el escrito a que se ha hecho referencia y en resolución de la misma clase de 19 de octubre de 2010 formar pieza separada jurisdiccional para resolver sobre la misma y conceder al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, previo traslado del citado escrito, un plazo de diez días para que pudieran personarse en esta pieza separada y presentar las alegaciones que tuvieran por convenientes.

5. El Abogado del Estado, que presentó sus alegaciones el día 4 de no-

viembre pasado, comienza las mismas poniendo de relieve que, tras la adición de un nuevo apartado 5 al art. 139 LPC, éste es el primer caso en que se pide de este Tribunal una declaración acerca del funcionamiento anormal en el trámite de un recurso de amparo, lo que determina que deba comenzar por fijar su posición sobre algunos puntos esenciales.

Aunque el solicitante suplica «una resolución» declarativa de que en el trámite del recurso de amparo 5026-2008 «han existido dilaciones indebidas», en la alegación tercera de su escrito conceptúa como «informe» el que debe emitir este Tribunal, a semejanza del previsto en la disposición adicional segunda del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. A juicio del Abogado del Estado no es un informe –que, no siendo vinculante, el destinatario puede o no seguir–, sino una resolución jurisdiccional motivada la que este Tribunal debe emitir para declarar que existió o no existió funcionamiento anormal en el trámite de un amparo o cuestión de inconstitucionalidad. Esta resolución judicial motivada –con toda la fuerza y eficacia vinculante propia de las resoluciones jurisdiccionales– debe revestir la forma de Auto, pues la terminación en forma de Sentencia se reserva a los procesos constitucionales en el art. 86.1 LOTC y no parece que esta pieza separada deba considerarse un proceso constitucional.

En segundo lugar, sigue diciendo el Abogado del Estado, la declaración debe versar sobre «funcionamiento anormal en la tramitación de recursos de amparo». Quiere ello decir que no se trata propiamente de examinar violaciones de derechos fundamentales, como el derecho al proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), sino de deslindar normalidad y anormalidad en la tramitación de los recursos de amparo. Algunos tipos de re-

trasos injustificados en la tramitación –de dilaciones indebidas en sentido constitucional– podrían ciertamente llegar a ser ejemplos de anormalidad en el trámite. Pero de ahí no se sigue que para elucidar interpretativamente el concepto legal de «funcionamiento anormal» haya, sin más, que trasladar la doctrina sentada a propósito del derecho fundamental al proceso sin dilaciones indebidas. Quizá la reflexión sobre un punto particular sirva para concretar o, al menos, ilustrar esta tesis.

En la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al proceso sin dilaciones indebidas una de las máximas más reiteradas es que los llamados «retrasos estructurales» –por ejemplo, los debidos a la limitación de recursos humanos o materiales o a la falta de disponibilidad presupuestaria para crear y dotar nuevos órganos jurisdiccionales unipersonales o colegiados– no excluyen la violación del derecho fundamental y la concesión del amparo (SSTC 180/1996, FJ 7; 109/1997, FJ 2; 195/1997, FJ 3; 20/1999, de 22 de febrero, FJ 3, o 93/2008, de 21 de julio, FJ 4). Esta doctrina no puede trasladarse sin más a la modelación del concepto «funcionamiento normal/anormal en la tramitación de los recursos de amparo», cuestión de mera legalidad cuya decisión puede servir de base para solicitar una indemnización por responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. La noción de «funcionamiento normal/anormal en la tramitación de los recursos de amparo» no puede prescindir de que la carga de trabajo que supone el estudio de las demandas de amparo y la decisión sobre su admisión o inadmisión pesa sobre doce Magistrados (art. 159.1 CE), que, aun con la colaboración de los Letrados, son los que en definitiva han de decidir. No existe posibilidad de que el legislador cree más Tribunales Constitucionales ni aumente el número de Magistrados: sólo el poder de reforma constitucional podría hacerlo. Sobra decir que una reforma

constitucional de este tipo no se puede decidir sólo porque se quiera acortar el tiempo en que las demandas de amparo, mediante la que se ejercita una acción extraordinaria de protección jurídico-fundamental están a la espera de ser admitidas o inadmitidas. A juicio del Abogado del Estado, la óptica más bien ha de ser la inversa. Los treinta años de funcionamiento del Tribunal Constitucional permiten fijar unos ciertos parámetros de normalidad en el tiempo necesario para la decisión de admitir o rechazar a limine los recursos de amparo, teniendo en cuenta la limitación del número de Magistrados, los Letrados y demás personal que pueden dedicarse a esta actividad sin perjudicar las demás funciones del Tribunal y especialmente la del control de constitucionalidad de las leyes. Ese debe ser el criterio de funcionamiento normal o medio, y sólo las evidentes desviaciones de esa normalidad deben considerarse funcionamiento anormal.

A la luz de estas consideraciones, dice el Abogado del Estado, el tiempo transcurrido entre la entrada del recurso de amparo del Sr. Blanco en el Tribunal Constitucional (25 de junio de 2008) y su inadmisión (7 de septiembre de 2009), es decir, algo más de catorce meses, no puede considerarse un caso de funcionamiento anormal en la tramitación, lo que corrobora el volumen de asuntos ingresados y resueltos: según la Memoria del Tribunal, en 2008 ingresaron 10.279 recursos de amparo y se admitieron o inadmitieron 12.711, de los que 12.399 fueron inadmisiones por providencia y 111 por Auto; en 2009 ingresaron 10.792 recursos de amparo y se admitieron o inadmitieron 13.091, de los que 13.031 fueron inadmisiones por providencia y 34 por Auto. Dado este volumen de asuntos y las limitaciones de recursos humanos y materiales del Tribunal, concluye el Abogado del Estado, el trámite del recurso de amparo núm. 5026-2008 no es un caso de funcionamiento anormal. Pide, en

consecuencia, que se declare la inexistencia de tal funcionamiento anormal.

6. El Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 23 de noviembre pasado. Tras exponer los antecedentes de la solicitud de don Julio César Blanco, indica que, a su juicio, procede desestimarla. Aunque no sea estrictamente el escrito del Sr. Blanco un recurso contra una resolución del Tribunal Constitucional, supone la imputación de manera directa de la vulneración de un derecho fundamental, el de no padecer dilaciones indebidas del art. 24.2 CE, lo que transforma de facto su escrito en un recurso de amparo contra el quehacer procesal de la Sección Tercera. El art. 164.1 CE advierte cómo las Sentencias del Tribunal Constitucional «tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas»; en idéntico sentido se pronuncia el art. 93.1 LOTC. De esos preceptos y de la doctrina que emana del ATC 3/1996, de 15 de enero, se deduce que no es posible la imputación de que se ha producido ante el Tribunal Constitucional la vulneración de un derecho fundamental, aunque la declaración que se pida tenga valor meramente declarativo. Siendo ello así, habida cuenta del alcance y significado del escrito, que pretende una declaración de dilaciones indebidas que presupone el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de la comisión de una vulneración constitucional, procede, concluye el Fiscal, desestimar la pretensión, siendo innecesario analizar y pronunciarse sobre si se produjeron o no las dilaciones indebidas a las que se refiere el escrito del Sr. Blanco.

---

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, publicada en el «Boletín

Oficial del Estado» de 4 de noviembre de 2009 y que entraría en vigor a los seis meses de tal publicación (disposición final tercera) ha añadido, en su artículo noveno, un apartado 5 al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) del siguiente tenor:

«El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado.»

Ésta es la primera ocasión en que este Tribunal tiene que resolver una petición formulada con fundamento en el nuevo apartado 5 del art. 139 LPC, y ella ha sido la razón por la que el Pleno recabara para sí el conocimiento de la misma. Dicha circunstancia y alguna afirmación de la solicitud acerca del alcance de nuestro pronunciamiento justifican una reflexión preliminar sobre esta cuestión.

El legislador ha dispuesto que el conocimiento de las reclamaciones de indemnización por funcionamiento anormal en la tramitación de recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad se sustancie en dos instancias, una necesaria en todo caso y otra eventual, cada una de ellas con su propio procedimiento: la primera se ventila ante este Tribunal, a petición de parte interesada, con objeto de que declaremos la existencia o no del funcionamiento anormal indemnizable. La segunda, que sólo podrá abrirse una vez que el Tribunal Constitucional haya declarado positivamente la existencia del funcionamiento anormal, tiene por ob-

jeto la fijación del importe de las indemnizaciones que, en su caso, proceda abonar, cuya determinación corresponde al Consejo de Ministros, previa tramitación del correspondiente procedimiento por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado. Según resulta del tenor del precepto (« cuando el Tribunal haya declarado »), la declaración de la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los referidos procesos constitucionales se configura, por lo tanto, como un presupuesto para la fijación por el Consejo de Ministros del importe de la indemnización, de modo que si no se formula la solicitud o si, formulada, el Tribunal la desestima, no procede que se inicie el procedimiento en vía administrativa.

La declaración del Tribunal Constitucional sobre la existencia o no de funcionamiento anormal en la tramitación de los citados procesos constitucionales no es, pues, como parece desprenderse de algún pasaje de la solicitud sobre la que nos pronunciamos, un informe que se inserta en un procedimiento administrativo, sino una auténtica resolución, como, por otra parte, se indica en el *petitum* de esa solicitud.

La declaración es, además, como pone de relieve el Abogado del Estado en sus alegaciones, una resolución jurisdiccional, y ello, en primer lugar, por proceder del Tribunal Constitucional que, parece innecesario decirlo, es un Tribunal, esto es, un órgano jurisdiccional, que, al formular tal declaración, ejerce una función indistinguible e inseparable de su función de decir el derecho y que lo hace a instancias de quien se cree perjudicado precisamente con su actividad jurisdiccional.

El referido carácter resulta también y principalmente de la supremacía jurisdiccional [art. 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] de este Tribunal. Una interpretación sistemática

de los arts. 139.5 LPC y art. 4.2 LOTC, precepto este último cuyas previsiones están dirigidas precisamente a garantizar aquella primacía, confirma el necesario carácter jurisdiccional de la declaración. Como se desprende de las preocupaciones que subyacen a las alegaciones del Fiscal, es casi insoslayable que la declaración acerca del funcionamiento del Tribunal en los recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad se fundamente en un enjuiciamiento de actuaciones o, incluso, de resoluciones jurisdiccionales, por más que ello se haga, desde luego, con carácter incidental y en ningún caso para dejarlas sin efecto. La prohibición de que las resoluciones de este Tribunal puedan ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado (art. 4.2 LOTC) determina que sólo el propio Tribunal pueda juzgar su propia actuación jurisdiccional y, por tanto, que sólo él pueda formular la declaración sobre eventuales funcionamientos anormales en la tramitación de los procesos constitucionales. Con arreglo al art. 86.1 LOTC la resolución adoptará la forma de Auto, que habrá de dictarse en pieza separada del proceso constitucional del que traiga causa.

El esquema que el legislador de 2009 ha seguido al establecer el procedimiento para ser indemnizado por el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional no es, por lo demás, un cuerpo extraño en nuestro sistema. En efecto, cuando la Ley ha establecido, como requisito de procedibilidad, la declaración por un órgano judicial del presupuesto de la acción indemnizatoria, ha configurado esa declaración como jurisdiccional: así ocurre en el supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, en el que la reclamación indemnizatoria ha de ir precedida de una decisión judicial que expresamente reconozca el error judicial y que reviste, indudablemente, naturaleza jurisdiccional (art. 293.1 LOPJ).

2. Como hemos expuesto en los antecedentes, en la solicitud que ha dado lugar a la formación de esta pieza separada se considera que la circunstancia de que la Sección Tercera invirtiera más de catorce meses en denegar la admisión del recurso de amparo que había promovido el solicitante constituye una dilación indebida y lesiva; indebida en tanto que, según entiende el solicitante, a la luz de las reformas introducidas en el régimen de admisión de los recursos de amparo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, es excesivo invertir catorce meses en dictar una providencia que se limita a expresar que el recurso inadmitido no tiene especial trascendencia constitucional; lesiva, en cuanto que ha demorado la posibilidad de acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El examen de esta denuncia debe comenzar por constatar que, como señala el Abogado del Estado, no se trata en este trámite de analizar si se ha producido o no la violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, que el art. 24.2 CE reconoce frente a los órganos judiciales ordinarios, que son los que han de prestar el la tutela judicial, sino de dilucidar si en la tramitación del recurso de amparo promovido por el demandante se produjeron dilaciones cuyas consecuencias lesivas no tendría el deber jurídico de soportar. La circunstancia de que no estemos enjuiciando una vulneración del art. 24.2 CE no impide, sin embargo, que podamos hacer uso de la noción de dilaciones indebidas que se ha ido perfilando en nuestra jurisprudencia sobre ese precepto, con las adaptaciones necesarias. En este sentido y en lo que es pertinente para resolver sobre la solicitud formulada, cabe afirmar en primer lugar que tales dilaciones pueden constituir, como defiende el solicitante, una especie del genérico concepto del funcionamiento anormal (STC 125/1999, de 28 de junio, FJ 5, entre otras). En segundo lugar, hay que negar que la noción de dila-

ciones indebidas en la sustanciación de un proceso sea equivalente al incumplimiento de los plazos procesales. Por el contrario, la censura de las dilaciones indebidas trata de asegurar que la atención temporal de un caso por la jurisdicción «se preste en los términos usuales o normales, visto el tipo de asunto y demás circunstancias, términos que podrán o no coincidir con las expectativas que se puedan abrigar» (STC 94/2008, de 21 de julio, FJ 3); entre esas circunstancias se encuentran las relativas a la complejidad del litigio y a los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo. En fin, hemos dicho reiteradamente que para poder tachar de indebidas las dilaciones padecidas en un proceso es preciso que el interesado despliegue una doble actividad: de diligente colaboración con el órgano judicial y de denuncia de las dilaciones a fin de remediarlas (ATC 136/2009, de 6 de mayo, entre otras resoluciones).

Hechas estas consideraciones, y sin necesidad de examinar las consecuencias de la circunstancia de que el funcionamiento anormal que se denuncia se desarrollara íntegramente antes de la vigencia del nuevo apartado 5 del art. 139 LPC, es fácil concluir que la solicitud carece de fundamento.

La solicitud omite toda referencia a la circunstancia de que si bien el recurso de amparo al que se refiere fue presentado el 23 de junio de 2008, la verificación de su admisibilidad sólo fue posible una vez que se acreditó la fecha de notificación de la resolución impugnada, acreditación que, como la de los demás requisitos de admisión, incumbe al demandante (ATC 234/2007, de 7 de mayo, FJ 1, entre otras resoluciones), y que no tuvo lugar –y ello a impulso de este Tribunal– sino el 27 de noviembre de 2008, de modo que en el trámite de admisión, que concluyó con la notificación del día 15 de septiembre de 2009 de la providencia de día 7 del mismo mes y año y que se desarrolló en

el entorno que describen elocuentemente las memorias de este Tribunal, de las que se hace eco el Abogado del Estado, se invirtieron no catorce meses, sino algo más de nueve, uno de ellos, el de agosto de 2009, inhábil (arts. 80 LOTC y 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Si el demandante de amparo no mostró diligencia alguna para hacer posible el pronunciamiento sobre la admisibilidad de su recurso antes de que quedara constancia de la fecha de notificación de la Sentencia que impugnaba, tampoco denunció tras ello y con carácter previo a la inadmisión que estuviera padeciendo dilación indebida alguna, lo que sería suficiente para denegar su solicitud.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener en cuenta que para el pronunciamiento sobre la admisión o no admisión de los recursos de amparo la LOTC no establece plazo alguno, al contrario de lo que hace respecto de la tramitación de los recursos admitidos (arts. 51 y 52), y que, tanto antes como después de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, el examen de admisibilidad no se reduce ni en el diseño legal ni en la práctica de este Tribunal a apreciar rutinariamente una causa de inadmisión, como parece creer el solicitante, sino que consiste en la verificación de la concurrencia de los requisitos procesales y sustantivos para la admisión (art. 50.1 LOTC), verificación que comprende en muchas ocasiones el examen de fondo de la verosimilitud de las lesiones aducidas (ATC 272/2009, de 26 de noviembre) y que supone una carga de trabajo para la que no sirve de medida

la mayor o menor extensión de la providencia de admisión o de inadmisión en que se traduzca su resultado.

3. En definitiva, además, de que la representación procesal del recurrente no formuló antes de la inadmisión de su recurso queja, denuncia o indicación alguna sobre la cuestión que ahora suscita, desde que la Sección Tercera estuvo en condiciones de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de amparo y la fecha en que se notificó la providencia de inadmisión transcurrieron poco más de ocho meses hábiles, lo que no puede considerarse en modo alguno una dilación procesal indebida, habida cuenta del necesario y pormenorizado estudio que debe efectuarse, y de la relevancia de la decisión que se trataba de adoptar.

Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda:

Declarar que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo 5026-2008 promovido por don Julio César Blanco.

Firme que sea este Auto, publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a dos de diciembre de dos mil diez.–*María Emilia Casas Baamonde.*–*Guillermo Jiménez Sánchez.*–*Vicente Conde Martín de Hijas.*–*Javier Delgado Barrio.*–*Elisa Pérez Vera.*–*Eugeni Gay Montalvo.*–*Jorge Rodríguez Zapata Pérez.*–*Ramón Rodríguez Arribas.*–*Pascual Sala Sánchez.*–*Manuel Aragón Reyes.*–*Pablo Pérez Tremps.*–Firmado y rubricado.