

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DICEN

1. Que, en fecha 17 de octubre de 2006, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad 8675-2006, promovido por el Defensor del Pueblo, contra los artículos 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; disposición adicional décima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, confiriendo un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que, en fecha 23 de octubre de 2006, el Parlamento de Cataluña presentó escrito en el Registro General del Tribunal Constitucional, personándose y solicitando le fuera concedida una prórroga para formular alegaciones.

3. Que, mediante providencia de 7 de noviembre de 2006, el Tribunal Constitucional, a petición de esta representación, tuvo por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y le confirió una prórroga de ocho días para la formulación de alegaciones.

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

ALEGACIONES

I. INADMISIÓN PARCIAL DE LA DEMANDA POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	7
II. CONSIDERACIONES GENERALES: LA LEY ORGÁNICA 6/2006 RESPETA LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.	15
III. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2.4 EN RELACIÓN CON EL FUNDAMENTO DE LOS PODERES DE LA GENERALIDAD EXPRESADA EN EL ARTÍCULO 5	37
IV. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INCLUSIÓN DE UN TÍTULO I SOBRE DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES	56
V. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA	62
VI. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 78.1 QUE REGULA LA INSTITUCIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES	79

VII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DETERMINADOS PRECEPTOS RELATIVOS AL PODER JUDICIAL, A ÓRGANOS ESTATALES Y A DETERMINADOS ASPECTOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN	90
VIII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS	116
IX. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS REGULADORES DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA GENERALIDAD DE CATALUÑA	139

I. INADMISIÓN PARCIAL DE LA DEMANDA POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El artículo 54 de la Constitución Española y la Ley orgánica 3/1981 establecen una precisa configuración de la institución del Defensor del Pueblo, en particular en lo relativo al ámbito material de sus funciones. En este sentido, la propia definición constitucional, recogida posteriormente en la regulación legal, determina con total claridad que las competencias del Defensor del Pueblo se limitan a los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución. Dicho en otras palabras, el ámbito propio de actuación o la razón de ser de la institución del Defensor del Pueblo es estrictamente la defensa de los derechos constitucionales recogidos a lo largo del Título I de la Constitución española. Así pues, el texto constitucional español establece una clara vinculación finalista en la previsión de la institución del Defensor del Pueblo, de tal manera que su existencia y su actuación únicamente tienen sentido si se proyectan exclusivamente a la protección de los derechos constitucionales.

La Constitución y la regulación legal contienen al propio tiempo otros elementos que completan la configuración jurídica de la institución del Defensor del Pueblo. A este respecto debe subrayarse, por una parte, el carácter del Defensor del Pueblo como Comisionado parlamentario elegido por las Cortes Generales y a las que debe dar cuenta de su actuación y, por otra parte, el carácter de esta figura como magistratura de influencia o de persuasión, es decir, con facultades de supervisión de la actuación administrativa sin incluir la anulación de actos administrativos.

Esta configuración del Defensor del Pueblo, que sintéticamente acaba de exponerse, explica que desde los orígenes de esta institución haya existido un

debate doctrinal acerca de la congruencia del propio texto constitucional español al atribuir sin matices expresos a esta institución en el artículo 162.1 a) legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con rango de Ley. Se ha señalado, por un lado, el 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. Por otro lado, se ha advertido que es 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.

Más allá de esta reflexión teórica sobre la congruencia constitucional de atribuir legitimación al Defensor del Pueblo para plantear el recurso de inconstitucionalidad resulta procedente plantearse si esta legitimación está sometida a límites a la vista de los preceptos constitucionales y legales en la materia. En este punto tanto la Constitución [art. 162.1 a)] como la Ley orgánica del Tribunal Constitucional [art. 32.1 b)] nada dicen explícitamente al respecto. Ello ha abierto lógicamente un nuevo debate acerca de si los artículos en los que el ordenamiento jurídico contempla la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recurso de inconstitucionalidad deben interpretarse en un sentido literal o bien de acuerdo con una interpretación finalista, es decir, vinculando esta atribución del Defensor del Pueblo con la función constitucional que da sentido a esta institución cual es la defensa de los derechos constitucionales.

En la línea de la interpretación finalista, a la que esta representación se adscribe, se ha argumentado que extender la facultad del Defensor del Pueblo de interponer el recurso de inconstitucionalidad a la defensa de todo el texto

constitucional desbordaría el ámbito material de actuación del Defensor del Pueblo constitucionalmente establecido que se circunscribe a la protección de los derechos del Título I de la Constitución. En el mismo sentido, se ha señalado que “una interpretación que restringiera la legitimación del Defensor del Pueblo a su ámbito competencial específico evitaría el riesgo de valoraciones políticas de su actuación, tanto más posibles cuanto más alejado de su ámbito material de actuación se encuentre el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad” [Eduardo Espín en *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Juan Luis Requejo (coordinador). BOE. 2001. pág. 475].

La propia institución del Defensor del Pueblo ha sido sensible a la problemática del posible desbordamiento del ámbito de actuación propio si el ejercicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad era llevado a cabo sin límites. A este propósito, el examen de los sucesivos informes que anualmente el Defensor del Pueblo envía a las Cortes Generales dando cuenta de su actividad ponen de relieve una constante en el proceder de esta institución en relación con la cuestión que nos ocupa y que puede sintetizarse del modo siguiente: La interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo debe limitarse a aquellos supuestos vinculados a su misión de garantizar los derechos de los ciudadanos reconocidos por la Constitución, especialmente cuando el Tribunal Constitucional no pueda conocer de un asunto a través de la acción interpuesta por otro sujeto legitimado (véanse al respecto, Informe a las Cortes Generales 1983. Cortes Generales 1985. págs. 26-27, 119-120; Informe anual 2003. Cortes Generales 2004. págs. 1017, 1041, 1067; Informe anual 2005. Cortes Generales 2006. págs. 1596, 1630, 1648-1649, 1685). La última de las referencias citadas resume con precisión y claridad el entendimiento que hasta el momento ha tenido el Defensor del Pueblo acerca de la facultad de interponer el recurso de

inconstitucionalidad y por este motivo nos permitimos reproducirla en su integridad:

“En coherencia con la línea de actuación que desde su inicio mantiene esta Institución y teniendo en cuenta que en el presente caso el Tribunal Constitucional dispondría de dos vías procedimentales (cuestión de inconstitucionalidad y recurso de inconstitucionalidad), para valorar la constitucionalidad o no de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, se resolvió no efectuar ningún pronunciamiento respecto de la citada ley, toda vez que el máximo intérprete de la Constitución tendría oportunidad de hacerlo. De esta forma se garantiza la neutralidad política que debe presidir todas las actuaciones del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de Comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Si, como consecuencia de haberse iniciado la acción, el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, parece conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.”

El mismo escrito del recurso de inconstitucionalidad, presentado por el Defensor del Pueblo contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, refleja la necesaria vinculación del ejercicio de esta facultad con las funciones atribuidas a la institución por el artículo 54 de la Constitución. Así en el punto 10 de los

antecedentes del escrito del recurso se puede ver cuál es, a criterio del Defensor del Pueblo, el fundamento de la interposición del recurso y éste no es otro que la función constitucional de garante de las libertades y los derechos de los ciudadanos: ‘El Defensor del Pueblo, valorando las peticiones e informes evacuados, en la medida en que de los mismos se desprende que los derechos comprendidos en el título 1 de la Constitución y, en particular, el valor superior de la igualdad reconocido en el artículo 1.1, pudieran verse conculcados por determinados contenidos estatutarios, ha llegado a la convicción de que las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas por el artículo 54, dentro del capítulo cuarto del mismo Título I, como garante de las libertades y derechos fundamentales, le imponen el deber de hacer uso de la legitimación que le confiere el artículo 162.1”. Cuestión distinta, y a ello nos referiremos más adelante, es la no congruencia entre el fundamento invocado y los preceptos efectivamente impugnados ya que es precisamente dicha incongruencia la que motiva esta alegación planteando la inadmisión parcial del recurso por falta de legitimación del Defensor del Pueblo.

También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la existencia o no de límites en cuanto al ejercicio por parte del Defensor del Pueblo de la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad (SSTC 150/1990 y 274/2000). El Tribunal Constitucional, aún constatando la ausencia de límites expresos en el ordenamiento jurídico y la conexión material en los supuestos concretos sometidos a su examen entre el objeto de los recursos planteados y la función constitucional del ombudsman español de defensa de los derechos constitucionales, admitió, ni que fuera a efectos dialécticos, la posibilidad de cuestionar la legitimación del Defensor del Pueblo para plantear el recurso de inconstitucionalidad si el objeto del mismo se apartaba de los fines propios de la institución, es decir, si se refería a ámbitos materiales no conectados con la defensa de los derechos reconocidos por la Constitución.

A la vista de las consideraciones anteriores esta representación estima que la impugnación que el Defensor del Pueblo realiza de los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativos al fundamento de los poderes de la Generalidad, al sistema de asunción de competencias por la Generalidad, a las relaciones entre el Estado y la Generalidad y a algunos aspectos sobre financiación de la Generalidad contenidos en disposiciones adicionales del texto estatutario carecen de cualquier tipo de conexión material con el ámbito propio de actuación del Defensor del Pueblo – la defensa de los derechos constitucionales – y consiguientemente solicita de este Alto Tribunal la inadmisión de la demanda en todos estos puntos. Dicha carencia de conexión material es manifiesta por cuanto en el texto del recurso en ninguno de los apartados mencionados se hace alusión a la posible afectación de derechos constitucionales por parte de la regulación estatutaria y en el único caso en el que el recurso trata de poner de relieve una posible vinculación – en algunos preceptos reguladores de las relaciones entre el Estado y la Generalidad de Cataluña – acaba reconociendo que la igualdad como derecho fundamental solamente es predicable de las personas y no de los territorios. A mayor abundamiento cabe señalar que el Defensor del Pueblo tampoco ha seguido en el presente caso su inveterado proceder de abstenerse de plantear el recurso de inconstitucionalidad cuando otros sujetos legitimados ya lo han hecho anteriormente.

En conclusión esta representación solicita la inadmisión parcial de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Defensor del Pueblo, concretamente la referida en los términos del propio escrito del recurso a los artículos siguientes: 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”; 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; disposición adicional décima.

En las páginas siguientes esta representación alegará en defensa de la constitucionalidad de los preceptos anteriormente referenciados para el supuesto de que el Tribunal Constitucional no acordara la inadmisión parcial de la demanda por falta de legitimación del Defensor del Pueblo.

II. CONSIDERACIONES GENERALES: LA LEY ORGÁNICA 6/2006 RESPETA LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Del escrito presentado por el Defensor recurrente se desprende una determinada concepción de la naturaleza del Estatuto de Autonomía, del contenido de esta norma y de su posición en el sistema de fuentes del derecho que esta representación no comparte en muchos de sus elementos. Por este motivo esta representación considera necesario iniciar este escrito de alegaciones con unas consideraciones generales acerca de la función constitucional del Estatuto de Autonomía derivada de la configuración del

mismo como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a tenor de lo establecido en el artículo 147.1 de la Constitución.

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

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

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

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

En definitiva, ello significa que el contenido del Estatuto de Autonomía no debe limitarse a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE o en otros preceptos constitucionales sino que puede incluir todos aquellos aspectos

vinculados a la estructuración general del sistema jurídico y político autonómico con el único límite de aquellas materias a las que de manera expresa la Constitución atribuye a otra norma. Aun cuando, como consecuencia de esta función constitucional del Estatuto de Autonomía, pueda hablarse de los Estatutos como normas paraconstitucionales o subconstitucionales de ningún modo esta representación pretende atribuir al Estatuto de Autonomía el carácter de Constitución en el sentido de ser una norma surgida de un poder originario y soberano. Simplemente se trata de subrayar que el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma integra el bloque de la constitucionalidad y desarrolla esta doble y fundamental tarea: fundar y configurar el ente autonómico. Configuración que debe hacerse con sometimiento a la Constitución como el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce en su artículo 1 y como se ha puesto de manifiesto, además, a través del escrupuloso respeto al procedimiento seguido para aprobar la LO 6/2006 de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de 1979.

Por último, debe subrayarse que el Estatuto es además una ley estatal como así se establece en el art. 147.1 CE cuando este precepto señala que el Estado lo reconoce como parte integrante de su ordenamiento jurídico. En este sentido, como afirma el Tribunal Constitucional, "la aprobación de los Estatutos de autonomía por Ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" (STC 99/1986). Todo ello significa que es el propio legislador estatal el que, de conformidad con sus potestades reconocidas en el marco de la Constitución, fija en el Estatuto —norma institucional básica— los aspectos vertebrales de su relación con una Comunidad Autónoma, en este caso la de Cataluña. A partir de esta consideración, no se puede decir que el Estatuto dirige o impone mandatos unilaterales al legislador estatal, ya que es el propio

Estado el que aprueba el contenido del Estatuto mediante Ley orgánica y conforme al artículo 147.1 de la Constitución ha de reconocerlo y ampararlo como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

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

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

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

En la medida en que los Estatutos constituyen complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la distribución territorial del poder integran el denominado bloque de la constitucionalidad. Son, de este modo, juntamente con la Constitución el parámetro para enjuiciar la legislación estatal

y autonómica en esta materia. Así, cualquier infracción de la norma estatutaria es, como reconoce el Tribunal Constitucional, infracción de la Constitución (STC 163/1995 FJ 4), pero los Estatutos están subordinados a la Constitución y mantienen con ella una relación de subordinación jerárquica. Eso no significa que el Estatuto de Autonomía prevalezca de manera absoluta e incondicionada sobre cualquier otro instrumento normativo sino que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución. Dicho en palabras del Tribunal Constitucional, “la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental” (STC 99/1986 FJ 4).

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

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

que ocupa en relación con otras normas estatales y, en particular, con las leyes orgánicas.

Con respecto a la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes cabe recordar que dichas normas, desde el punto de vista material, cumplen una función constitucional específica ya indicada y que, desde el punto de vista formal, se aprueban y se reforman como leyes orgánicas (art. 81.1 y 152.2 CE), pero su complejo trámite parlamentario y el referéndum popular las convierten en una Ley orgánica especial. Así pues, tanto desde la perspectiva formal como material, se trata de una categoría normativa especial.

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

A este propósito, y a la vista de los argumentos utilizados por el Defensor recurrente, resulta obligado efectuar algunas consideraciones sobre la relación entre las leyes estatales y el Estatuto y, más específicamente, entre el Estatuto

y las leyes orgánicas que tienen reconocimiento expreso en la Constitución y un contenido material reservado por ella, como es el caso de la LOPJ y la LOFCA.

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

Tales disposiciones estatutarias son normas específicas para esta Comunidad Autónoma que deberán ser recogidas posteriormente en la Ley orgánica estatal correspondiente, puesto que es el propio legislador orgánico estatal el que se vincula mediante su aprobación a regular la materia concreta según una solución legislativa específica. Todo ello es admisible en nuestro ordenamiento, pues no lo impide la Constitución Española y se deriva del principio autonómico, presente en nuestra norma fundamental, y de la función propia de los Estatutos de Autonomía. En estos términos, el Estatuto de Autonomía como Ley orgánica estatal, que ha de ser reconocida y amparada por el Estado como parte integrante de su propio ordenamiento (art. 147.1 CE), en aquello que la Constitución le reserva o está directamente conectado al mismo, prima ante el resto del ordenamiento, tanto en su vertiente de fuerza activa como pasiva. Ahora bien, todo ello ha de ser entendido sin perjuicio del principio que los

Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio. A este propósito es preciso atender al contenido propio de los enunciados constitucionales relativos a las reservas materiales a Ley orgánica, puesto que puede diferenciarse entre un ámbito de reserva absoluta y otro de reserva relativa. En este punto cabe señalar que la legislación estatal orgánica ha interpretado extensivamente el alcance de las reservas constitucionales, cuestión sobre la que también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 6/1982, FJ 6; 173/1998, FJ 7, y 124/2003, FJ 11).

Dichas reservas aparecen enunciadas en unos términos muy genéricos, en los que puede distinguirse un núcleo, sin el cual la materia reservada a la Ley orgánica no sería reconocible o podría entenderse vacía de su contenido propio, así como un contorno que abarca otros posibles contenidos, respecto de los que puede existir un cierto margen de disponibilidad tanto para el legislador orgánico puramente estatal, que ejerza la reserva material enunciada en la Constitución, como para el legislador orgánico estatuyente, en función de distintas, pero también legítimas, opciones de desarrollo constitucional.

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

En este sentido, es preciso recordar que, cuando el Tribunal Constitucional se ha hallado ante una supuesta antinomia entre un precepto estatutario y otro de una ley que ha considerado amparado por una remisión constitucional, nunca ha declarado la inconstitucionalidad del Estatuto. Así, en un conflicto entre un Estatuto y la LOPJ, el Tribunal Constitucional optó por una interpretación conjunta, señalando que dichas normas no se excluyen sino que se complementan (STC 56/1990). Una solución equivalente cabría encontrar ante

otras posibles colisiones entre dos preceptos protegidos por sendas reservas constitucionales (por ejemplo, de los artículos 147.2 y 122.1 CE).

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

El Tribunal Constitucional, en la línea de la argumentación defendida por esta representación, ha declarado, además, que, en cuanto a leyes orgánicas respecto de las cuales no existe una reserva especialísima, la remisión que hace la Constitución en favor de una Ley orgánica "no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada," sino que "es obvio que el contenido de esa

Ley orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales y, entre ellos, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (STC 204/1992, FJ. 3). De esta manera, la Constitución establece reservas de Ley orgánica para la determinación de las competencias de determinadas instituciones, pero esa reserva, como subraya el Tribunal Constitucional, "no es una norma atributiva de competencias materiales del Estado, de modo que no altera ni permite alterar el régimen de competencias que se deduce del Título VIII de la Constitución" (STC 204/1992, FJ. 3). En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional insiste en que la Ley orgánica que desarrolla la reserva normativa establecida constitucionalmente debe atenerse al conjunto del bloque de la constitucionalidad y a las reglas competenciales correspondientes.

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

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

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

A. El marco constitucional

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

Ahora bien, más allá de las expresas previsiones constitucionales sobre el contenido del Estatuto que, como ya se ha indicado anteriormente, implican un contenido de mínimos, la cuestión del contenido del Estatuto de Autonomía, y de los posibles límites a las materias reguladas en el mismo, debe partir necesariamente no tanto del art. 147.2 CE como del art. 147.1 CE, es decir, de la configuración del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Este carácter de norma institucional básica implica, como ya se ha señalado anteriormente, que el Estatuto de Autonomía es la norma llamada a contener los aspectos fundamentales de la regulación del sistema jurídico y político del territorio autónomo. En definitiva, ello significa que el contenido del Estatuto de Autonomía no debe limitarse a los elementos expresamente previstos en el art. 147.2 CE o en otros preceptos

constitucionales sino que puede incluir también las relaciones entre la comunidad y sus ciudadanos, una regulación de mayor densidad en el terreno competencial que la efectuada hasta el momento, las relaciones con el Estado y la acción exterior. Dicho en otras palabras, los contenidos estatutarios serán conformes a la Constitución si se corresponden con la función constitucional del Estatuto, derivada de su carácter de norma institucional básica, y no contravienen reservas constitucionales efectuadas expresamente en favor de otra norma.

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

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

En una norma institucional básica como son los Estatutos de Autonomía los derechos y libertades desarrollan una función plenamente constitucional en el territorio dotado de autogobierno en el que se aplica. Se trata de una función constitucional que concuerda con la teoría clásica de la Constitución que entiende los derechos y libertades como límite a la acción de los poderes públicos y que, conjuntamente con el principio de la división de poderes, forman parte de los elementos identificadores del Estado de Derecho y del constitucionalismo contemporáneo. La incorporación de un título dedicado a derechos, deberes y principios rectores en un Estatuto de Autonomía es perfectamente constitucional por dos motivos principales. En primer lugar, porque el Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma según la configura el art. 147.1 CE, concreta el derecho a la autonomía política. En segundo lugar, porque la actividad de los órganos de la

Comunidad Autónoma, en este caso la Generalidad de Cataluña, en la medida en que ejercen las funciones encomendadas por el Estatuto de Autonomía en el marco de las competencias atribuidas, debe estar sometida a límites conforme a los principios del constitucionalismo democrático y en este sentido las declaraciones de derechos y libertades son la manifestación principal de estos límites. Además los derechos, deberes y principios rectores que han sido incorporados a la Ley orgánica 6/2006 no suponen en ningún caso una regulación directa del contenido esencial de ningún derecho fundamental, tienen conexión directa con las competencias reconocidas a la Generalidad por el propio Estatuto de Autonomía. Además, como señala el artículo 37.4 del propio Estatuto, ninguna de las disposiciones del Título I puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por España.

En consecuencia, a tenor de todos los argumentos señalados, esta representación, sin perjuicio de volver sobre la cuestión más adelante, entiende que en este punto debe rechazarse la impugnación de carácter general efectuada por el Defensor recurrente.

C. La inclusión de materias reguladas por Ley Orgánica.

Desde su función de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, resulta admisible incluir en el Estatuto de Autonomía determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas. En este punto es preciso remitirse a las consideraciones anteriores sobre el concepto de reserva absoluta y reserva relativa a favor de un determinado tipo de norma por parte de la Constitución. En este sentido no puede haber objeción de inconstitucionalidad si la regulación estatutaria se mantiene en la vertiente externa de aquellas reservas constitucionales

específicas a favor de otras leyes orgánicas, limitándose a la pura recepción enunciativa en la Comunidad Autónoma de la institución o regulación material constitucionalmente previstas, con pleno respeto a su garantía institucional y con expreso reenvío a la Ley orgánica específica.

Así pues, en la medida en que el Estatuto es también ordenamiento estatal, en la medida en que su contenido se acomoda a la función singular de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, puede legítimamente complementar en algunos aspectos al propio legislador estatal cuando ejerza las potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico. No otra cosa hicieron las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, especialmente los artículos 18 a 23 en cuanto a determinados contenidos de la Ley orgánica del poder judicial y los artículos 43 a 55 en cuanto al contenido de la LOFCA, sin que el Tribunal Constitucional haya formulado objeción alguna al respecto cuando se ha pronunciado sobre dichos preceptos.

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

con pleno respeto a su garantía institucional y con expreso reenvío para su regulación material a la Ley orgánica específica.

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

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

En nuestro ordenamiento la Constitución no lleva a cabo de forma completa el reparto de competencias ya que, a pesar de contener las competencias estatales y los principios fundamentales de este reparto, la efectiva y acabada distribución competencial se produce por la intervención conjunta de la

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

Estos aspectos abiertos de la distribución competencial los ha completado en muy buena medida el legislador estatal sin que para ello exista una específica atribución constitucional. Frente a esta práctica seguida en la construcción del Estado Autonómico puede oponerse una orientación distinta basada en la naturaleza de los Estatutos como norma institucional básica y como complemento necesario de la Constitución, integrante del bloque de la constitucionalidad en la construcción y concreción definitiva de la organización territorial del Estado. En este sentido, aquello que la sentencia 76/1983 establece en relación a que el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, es susceptible de una aplicación matizada a los Estatutos de Autonomía ya que la voluntad del Tribunal Constitucional que se deriva de dicha sentencia es que el reparto de las competencias entre el

Estado y las Comunidades Autónomas no quede a merced de la voluntad unilateral del legislador ordinario estatal o autonómico, pero parece admitir que los Estatutos de Autonomía como normas pactadas entre Estado y Comunidades Autónomas, situadas entre la Constitución y el legislador ordinario, sí puedan llevar a cabo esta función delimitadora del alcance de las competencias. De hecho, en algunos Estatutos de Autonomía vigentes pueden encontrarse ejemplos de este fenómeno (art. 37.2 y 3 Estatuto de Autonomía de Galicia; art. 40.2 del Estatuto de Canarias; 33 del Estatuto de Cantabria, entre otros).

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

E. Las relaciones institucionales de la Generalidad.

Esta representación considera que la regulación de las relaciones institucionales de la Generalidad es totalmente coherente con el carácter ya señalado del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica.

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

del Estado y los intereses respectivos de cada una de estas administraciones encuentren los cauces más adecuados de comunicación para asegurar el funcionamiento armónico de los poderes públicos.

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

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

F. La autoatribución de la competencia de la competencia

Aunque el Defensor recurrente no utiliza literalmente la expresión “autoatribución de la competencia de la competencia” para referirse a algunos

de los contenidos estatutarios, en el texto del recurso planteado se contienen algunas alusiones a elementos incardinables en esta rúbrica. A este respecto, esta representación quiere dejar sentadas tres grandes cuestiones. En primer lugar, las disposiciones del Estatuto se dirigen tan sólo a configurar el régimen autonómico de la Comunidad Autónoma de Cataluña sin imponer un régimen general ni una interpretación determinada de la Constitución a las demás Comunidades Autónomas. En segundo lugar, como ocurre con cualquier norma jurídica, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha tenido que deducir y aplicar un significado concreto de los preceptos de la Constitución, y ha tenido que optar por una sistemática y por un contenido normativo determinado, pero ello no implica dar a las disposiciones estatutarias una dimensión de interpretación general y abstracta de la Constitución que en modo alguno pretenden. En tercer lugar, el Estatuto expresa unas opciones legislativas concretas que ni agotan la enorme diversidad de desarrollos estatutarios constitucionalmente posibles, ni condicionan otras posibles opciones de desarrollo estatutario en otras Comunidades Autónomas.

G. El respeto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Defensor recurrente invoca en repetidas ocasiones la jurisprudencia constitucional como fundamento de su impugnación tratando de poner de relieve que el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña se aparta de la doctrina de este Alto Tribunal. Al respecto, esta representación quiere ante todo expresar su máximo respeto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por la contribución de la misma a la construcción del Estado autonómico en España. Dicho esto, puede constatarse que es un fenómeno común al Tribunal Constitucional, y en general a todos los órganos jurisdiccionales, que su jurisprudencia no es algo pétreo e inmodificable sino que evoluciona con el paso del tiempo. Además, en relación con el grado de vinculación entre

jurisprudencia constitucional y Estatuto de Autonomía son procedentes algunas consideraciones.

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

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

la Ley orgánica 6/2006 obviamente no han sido objeto de precedentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional y, por lo tanto, la aplicación a los mismos de la doctrina previamente fijada por el Tribunal Constitucional no puede llevarse a cabo de manera automática y mecánica sino mediante un nuevo y singularizado examen del marco constitucional.

III. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2.4 EN RELACIÓN CON EL FUNDAMENTO DE LOS PODERES DE LA GENERALIDAD EXPRESADA EN EL ARTÍCULO 5

El artículo 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece 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”*. Por su parte, el artículo 5 establece que *“el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”*.

De ambos preceptos el Defensor recurrente tacha como inconstitucionales sus incisos *“los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”* y *“el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán”* respectivamente, al ponerlos en relación con el inciso del Preámbulo del Estatuto que afirma que *“la Constitución Española, en su artículo 2º, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”*.

Coincidimos con el Defensor recurrente en que *“el preámbulo del Estatuto tiene un contenido sustancialmente político”*; lo que no aceptamos es que *“ambas*

expresiones excedan el ámbito propio de la función que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía”, ni tampoco en que “estén en pugna también con la Norma Fundamental, para la que no hay otra nación que la Nación española” (Art. 2). Aceptamos convencidos 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).

La controversia con el Defensor recurrente exige clarificar prístinamente el valor de los preámbulos. De acuerdo con la doctrina más rigurosa, mantenemos que los preámbulos no tienen carácter normativo. No vemos obstáculo alguno en admitir la superación de la dogmática schmittiana por la doctrina más sólida de reconocer la utilidad de los preámbulos para transmitir a los destinatarios de las normas unas ideas, unos valores determinados, que se supone les han conducido a elaborarlas.

El valor, no normativo pero hermenéutico, de los preámbulos quedó prontamente establecido por la STC 36/ 1981 cuando dejó dicho a propósito del preámbulo de la Ley 2/1981 que *"se contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución española y del Estatuto del País Vasco", que "el preámbulo no tiene valor normativo" y que por ello "no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia", matizando sin embargo "en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las ley" que consideraba conveniente "manifestar expresamente que el preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho preámbulo" . Tal doctrina fue ratificada por la STC 173/1998: "Como ha reiterado este Tribunal,*

ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley.” Y en la STC 132/1989 el Tribunal volvió a afirmar que *"no cabe un pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar, por tanto —en línea con lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981—, que pueda dar lugar a una vulneración constitucional"*. En el mismo sentido se pronunciaron las SSTC 150/1990 y 212 /1996.

- Constitucionalidad de los términos *nación* y *pueblo* utilizados en el Estatuto

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

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

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

El término nación ha llenado, llena y llenará páginas ingentes, cargadas de historia, de razones, de sentimientos de afecto y de odio y de pasión, que a lo largo del tiempo leímos con ecuanimidad y desazón parejas, hasta cultivar otros pastos menos excluyentes camusianamente. No parece prudente, ni sabio, pedir al alto Tribunal que tercie en la polémica académica, científica, política, sociológica, cultural, pasional; sólo suplicarle que, por el bien de la Nación, aleje el término del debate y la confrontación política y lo sitúe en el terreno de la Constitución, en el que, como el término Estado, admite usos polisémicos.

Frente a la interpretación ideológica del Defensor recurrente contraponemos otra, apoyada con razones por instituciones consultivas y asesoras y la doctrina y dogmática académica que construye y vertebró una interpretación constitucionalmente más abierta y más coherente, con la que nos identificamos.

Cansaríamos al Tribunal reiterando o ampliando argumentaciones ya apuntadas en otro recurso; sólo recogemos, por ende, el Dictamen del Consejo Consultivo 269 / 2005, (fundamento II, 1): *"El análisis de este precepto nos podría llevar a hacer un excursus muy largo sobre la noción de lo que se entiende por "nacional" y por "nación", cosa que obviaremos, dado que son*

términos de uso general y no se quiere alargar este dictamen, que, en razón de la petición, ya será bastante extenso. Sin embargo, hay que indicar brevemente que se trata de un concepto polisémico que ha tenido diversas acepciones y que no siempre se ha identificado con la idea de Estado, sino que también se ha definido desde la vertiente cultural, sociológica y también jurídica, sin que se deduzca una única definición, en cada uno de estos campos del saber. Por esta razón, entendemos que hay nociones de "nación" que no son contradictorias con el uso constitucional de este término utilizado en el artículo 2 CE, que, entre otras cosas, dice «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española [...], reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones [...]». Además, como se verá, dentro de las acepciones de la palabra "nacionalidad" hay otras que también hacen equivalente esta expresión a la de "nación".

[...] de acuerdo con una interpretación auténtica de la Constitución, la mayoría de los parlamentarios que intervinieron en las sesiones correspondientes del debate constituyente entendían que nación y nacionalidad eran lo mismo, es decir, conceptos idénticos e intercambiables. Esta sinonimia también ha sido puesta de relieve por la doctrina.

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

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

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

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

[...] El Estatuto actual ya define Cataluña como nacionalidad y en la Constitución, de la que no se duda de su eficacia jurídica, se define España como nación y se distinguen al mismo tiempo las nacionalidades de las regiones en el artículo 2 CE, sin que, hasta la actualidad, se hayan derivado consecuencias jurídicas. Además, tampoco está prohibido constitucionalmente que se defina cada comunidad autónoma. Al contrario, el artículo 147.2.a CE pide, como mínimo, que los correspondientes estatutos de autonomía escojan la denominación de la comunidad que se ajuste mejor a su identidad histórica.

En conclusión, queda manifiesta la constitucionalidad del artículo 1 de la Propuesta de Reforma en su conjunto y de todos los artículos que contienen la noción «nacional»" referida a Cataluña, como por ejemplo el artículo 3.1 de la Propuesta donde se hace referencia a un principio de plurinacionalidad que rige, entre otras, las relaciones de la Generalidad con el Estado central; o también el artículo 8 de la Propuesta de Reforma, referido a los símbolos

nacionales de Cataluña, donde se califican con el derivado del término nación, como ya hizo la Ley catalana 1/1980, de 12 de junio, por la que se declara fiesta nacional de Cataluña la jornada del 11 de septiembre, sin que fuera impugnada ante el Tribunal Constitucional."

El artículo 2 de la Constitución se refiere al reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades, lo que presupone la preexistencia de estas nacionalidades, o naciones sin Estado, en la misma Constitución, ya que esta norma reconoce un derecho y no lo establece. La dicción literal de la Constitución nos indica que ésta tuvo en cuenta la realidad plurinacional y la estatal en su redactado.

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

La lectura del término nación que hacen la alegante es una lectura, a pesar de su afirmación, política y no jurídica; es una lectura que no permite ni facilita la integración de la complejidad, ni restaña heridas y agravios que se arrastran de más de cinco siglos; no facilitan la concordia, ni la conllevancia: sólo la dominación.

En ningún momento el Estatuto dice que Cataluña sea una nación soberana, ni con soberanía plena, sino con soberanía limitada o compartida. La afirmación del preámbulo resulta transparente en una interpretación sistemática, concordado con el artículo 1, de una claridad meridiana, que dice: "*Cataluña,*

como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica". Es diáfano y contundente al reconocer a la Constitución como fuente de legitimidad, de la que emanan todos los poderes del Estado y por ende los de Generalidad.

Sin embargo, si el Defensor recurrente hace decir a la Constitución más de lo que objetivamente dice, al tiempo que no conseguirá imponer a los discrepantes sus lecturas uniformizadoras de un españolismo excluyente, suscitará el desapego definitivo de quienes conllevan con pesar e impotencia las limitaciones derivadas de su soberanía limitada. El defensor se torna el Separador del pueblo.

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

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

En la Constitución no existe una definición jurídica del concepto de nación, ni

del de nacionalidad, que se utilizan a veces anfibológicamente, como ya hemos demostrado. 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.

Es decir, el término “nación” tiene en nuestro derecho constitucional un sentido pleno e intenso que sólo puede ser predicado de España como único sujeto constituyente que se dota de una Constitución (Preámbulo), que se basa en la indisoluble unidad de aquella (Art. 2), y mediante la que se “constituye” en un Estado (Art. 1.1), cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional (Art. 1.2); que 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 —*rectius* autonomía política— es limitada y derivada de la primera. Es patente que determinadas posiciones políticas, académicas e institucionales no aceptan tal distinción; no puede pretenderse sin embargo confundir rechazo, con inconstitucionalidad. Como tampoco se pretende, al defender su constitucionalidad, imponer esta opción contraria en el ámbito político y personal de quienes opten por la definición adversa.

Frente a la impugnación de la utilización del concepto *pueblo* en el preámbulo y en el artículo 2.4, cabe repetir idéntico esquema argumental; es posible una interpretación, no tan sólo constitucional, sino incluso más acorde con el espíritu de la Constitución que cohoneste la condición de pueblo catalán con pueblo español, como la parte está integrada, sin substituirlo, en el todo; se puede ser ciudadano de Cataluña y tener la ciudadanía española, sin que se resienta la constitución, sino fortaleciéndola. Las afirmaciones del Defensor recurrente, al tiempo que expresan el sentir de quienes sólo aceptan uno de los

puentes del diálogo, bombardean el otro puente, y llevan a que muchas personas de Cataluña, *volens*, se sientan ciudadanos y pueblo de Cataluña, y *nolens*, sólo súbditos del Estado español, si sabemos distinguir entre *ciudadano*, definición enriquecedora y envidiable, y *súbdito*, que expresa la pérdida de la libertad.

La afirmación del artículo 2.4 de que *"los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución"* lleva al Consejo Consultivo a decir: *"Este último inciso ya es suficiente, según nuestra opinión, para declarar la constitucionalidad del precepto, pero ad addendam podemos añadir que otros estatutos de autonomía vigentes utilizan expresiones similares, como el de Canarias (Art. 1.2), que dice que «del pueblo» de la comunidad de que se trate —en este caso, «el pueblo canario»— «emanan sus poderes», cosa que —con una dicción diferente— también se puede interpretar de la literalidad de los Estatutos de Andalucía (Art. 1.3), Aragón (Art. 1.2) y Castilla y León (Art. 10.1); hecho que puede llenar de contenido la referencia «pueblos de España» del proemio constitucional. Además, el vigente artículo 1.3 EAC ya decía que «Los poderes de la Generalidad emanan [...] del pueblo», sin indicar explícitamente que se trata del pueblo catalán pero que la doctrina que se ha ocupado de la cuestión sobreentendía; por una parte, porque el preámbulo del Estatuto hace referencias al pueblo de Cataluña; y de la otra, porque se deduce, sin dificultades, de la existencia de instituciones propias que ejercen la autonomía política y que representan la voluntad popular, como sucede en muchos otros estatutos, donde no se hace una mención expresa al pueblo de la comunidad. En consecuencia, esto implica la existencia de un pueblo diferenciado y correspondiente a la comunidad autónoma en cuestión".* (Dictamen citado, I, 2)

En el mismo sentido cabe destacar que en la recientemente aprobada *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1*

*de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, no cuestionada ante el Alto Tribunal, encontramos, contadas apresuradamente, más de doce menciones al *pueblo valenciano*, entre preámbulo y texto articulado, y su artículo tercero reconoce, con una dicción casi idéntica a la del Estatuto catalán, la *condición política de valencianos*, que es lo mismo que decir *ciudadano valenciano*, a los "*ciudadanos españoles que tengan la vecindad administrativa...*".*

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

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

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

También en sentido paralelo el alto Tribunal dictó la STC 119/1992: *“Resulta indudable, a la vista del Art. 2 de la Constitución, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran «la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Sin necesidad de insistir en el sentido anfibológico con el que el término Estado se utiliza en la CE (SSTC 32/1981 y 38/1982), no cabe duda de que, siendo los principales símbolos de nuestro Estado la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado español las banderas y enseñas previstas en el Art. 4 CE y reconocidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto, como ha quedado dicho, éstas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad y complejidad del Estado que configura”.*

Entendemos que es concebible una traslación, más homóloga que análoga, del decir del alto Tribunal sobre los términos *Estado y sus símbolos*, reservados *strictu sensu* al común y anudados a la soberanía plena y directa, a los términos *nación y pueblo*, que considere constitucional que en sentido lato puedan predicarse de las Comunidades Autónomas, cuando su Estatuto los contenga, vinculados a una soberanía compartida y derivada que no excluya la del Estado, soberana pero, a su vez, tampoco excluyente.

Para terminar roecemos el absurdo: de acuerdo con el razonamiento del Defensor recurrente, a partir de ahora, en los impresos que la Administración del Estado nos obliga a rellenar a veces, donde figura el epígrafe *nacionalidad*, deberemos poner *catalana*. Si la definición de Cataluña como *nacionalidad*, no produce urticaria constitucional al Defensor recurrente, ésta debería entender que *nacionalidad* y *nación* son sinónimas; lo que, por el contrario, no es

sinónimo, ni tampoco va siempre unido, es soberanía plena y nación. Lo cierto es que ni Constitución ni Estatuto los emplean siempre en su sentido jurídico estricto, sino que se hacen eco del sentir ciudadano usual y los predicán de España y de Cataluña con intensidades diversas.

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

El párrafo diez del Preámbulo del Estatuto reza: "*El autogobierno de Cataluña se fundamenta **en la Constitución**, así como en los derechos históricos del pueblo catalán **que, en el marco de aquélla**, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat*".

In claris non fit interpretatio

La referencia a los derechos históricos fue objeto de Dictamen del Consejo Consultivo. El debate en el seno del órgano consultivo fue intenso y extenso y así lo recoge el dictamen: se confrontaron las posiciones mayoritarias de la doctrina, pero minoritarias en el seno de la ponencia y la comisión parlamentaria, que sin embargo finalmente fueron las sustentadas por la mayoría del órgano consultivo; con las mayoritarias en el seno de la ponencia y la comisión parlamentaria, pero minoritarias en la doctrina, compartidas y mantenidas, a su vez, por la minoría del órgano consultivo.

En síntesis, la opinión del Consejo Consultivo reza así: "*Una primera consideración que hay que hacer relativa al contenido de estos dos preceptos es que esta previsión normativa sobre derechos históricos contemplada en la Propuesta de Reforma, en términos generales, no resulta extraña al ordenamiento constitucional vigente [...] Una segunda consideración es la referida a la relación entre Constitución, en su condición de norma jurídica del Estado, y derechos históricos de los territorios forales. Esta singularidad del*

ordenamiento constitucional español obliga a determinar el valor que pueda tener esta dualidad en el marco del análisis jurídico de los dos conceptos. Dicho de otra forma, hay que precisar el alcance de la compatibilidad del binomio integrado por la Constitución, que es el resultado de la voluntad del constituyente expresada democráticamente en un momento determinado y que se proyecta hacia el futuro, y determinados derechos históricos de los territorios forales, que provienen del pasado, de un pasado que, obviamente, es anterior al momento constituyente de 1978 [...].

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

para acabar concluyendo y advirtiendo al Parlamento catalán que "de la interpretación de la Constitución fundamentada en los antecedentes parlamentarios del debate constituyente y en la interpretación de carácter sistemático de los preceptos relativos a los derechos históricos de los territorios forales, además de la posición adoptada por la jurisprudencia constitucional respecto a esta cuestión, se deriva que los titulares de los regímenes forales, cuya actualización es habilitada por la Constitución a través del respectivo Estatuto de autonomía, son los vasco-navarros", por lo que: "(la) disposición adicional primera de la Propuesta de Reforma del Estatuto de autonomía de

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

Finalmente, es imprescindible traerlo a colación, el mismo Consejo Consultivo que tan clara y contundentemente se opuso al dictamen de la comisión legislativa, cerró su largo análisis hermenéutico constitucional afirmando: "*Por su parte, el artículo 5 de la Propuesta de Reforma es un precepto que no constituye un título autónomo de atribución de competencias. Porque, en efecto, cuándo establece que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, que el presente Estatuto incorpora y actualiza», no hay obstáculo constitucional alguno para ubicar esta prescripción general contenida en el título preliminar de la Propuesta de Reforma, en un contexto de referencia interpretativa para los poderes públicos, sin que, en este sentido, se pueda hacer ningún rechazo de inconstitucionalidad.*" (Dictamen citado I, 4,5)

La contundencia del Dictamen del Consejo Consultivo, tachando de inconstitucional la DA Iª, y salvando la mención del artículo 5 a los derechos históricos, llevó a tres grupos parlamentarios, siguiendo total o parcialmente el criterio de aquél, a proponer modificaciones al artículo 5 y la supresión de la DA Iª, y al pleno del Parlamento a modificar profundamente la regulación propuesta a las Cortes Generales, propuestas que se concretaron en la siguiente redacción: "*Artículo 5. Los derechos históricos. El autogobierno de Cataluña como nación se fundamenta **también** en los derechos históricos del*

pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otras disposiciones de la Constitución, preceptos de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalidad en relación con el derecho civil, la lengua, la educación, la cultura y el sistema institucional en que se organiza la Generalidad". La negrita destaca los cambios introducidos para acomodar, siguiendo las recomendaciones del Consejo Consultivo, la propuesta a la Constitución. Ni falta hace comentarlos porque la vinculación de los derechos históricos con la Constitución, como fuente primera y principal del reconocimiento del derecho de Cataluña al autogobierno y de su singularidad, incorporados y reconocidos por el Estatuto, resulta palmaria para quien lee lo que los textos dicen y no pretende hacerles decir lo que no dicen. La lectura que proponemos es tan clara que en la tramitación en las Cortes Generales se mantuvo casi íntegra la redacción del precepto, sustituyendo tan sólo la nuda referencia a la *lengua, la educación, la cultura* por una restricción, importante, eso sí, pero ligada al ámbito competencial en educación —... *la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo...*—, no a los derechos históricos.

Ni España ni Cataluña como realidad, ni el Estado español ni la Generalidad que las vertebran y las expresan jurídicamente, nacen con la Constitución, son procesos históricos los que las decantan. La Constitución vigente reanuda y refunda un proceso de convivencia de los pueblos de España, naciones, nacionalidades y regiones, basado en el respeto a la diferencia, a la singularidad, a la autonomía, cuando no resulte discriminatoria o desigual; lo que la Constitución autonomista prohíbe teleológicamente al Estado español es el uniformismo unitarista y monocorde. La autonomía de Cataluña, que se sustenta también en profundas y contundentes justificaciones históricas, sólo procede material y formalmente de la Constitución, no de una fuente distinta, y

eso es lo único que dice el texto estatutario La apelación a los derechos históricos pretende incorporar y actualizar, en cuanto constitucionalmente resulte posible, el alcance y configuración especial que la Constitución reservó a las nacionalidades (recordemos que la Constitución simétrica es fruto de una convención constitucional, que no se deduce explícitamente del texto de la Carta magna, y menos aún con carácter excluyente de las demás lecturas), *"Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía"* (DT. 2ª, concordada con arts. 147, 148.2 y 151.2) y, en la medida en que el Estatuto, estrictamente vinculado a la Constitución, lo prevé, y sea posible constitucionalmente, mantener una regulación diversa y no uniforme cuando en el pasado la hubiera habido y siempre que actualmente no atentara a los principios constitucionales que, ocioso es recordarlo, consagran la igualdad, no la uniformidad.

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

Exactamente eso es lo que hace el Estatuto Reformado en su mención a los derechos históricos en el preámbulo cuando dice: *"El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos*

del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat. Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España.", y en el artículo 5: **"El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat"**.

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

La referencia del artículo 5 a los derechos históricos, no constituye *per se* un título atributivo de competencias. Nadie niega el sustrato del artículo 2 y de otros preceptos de la Constitución al fundamentar el peso de los derechos

históricos y de la historia de los derechos propios en el reconocimiento constitucional de la autonomía de nacionalidades y regiones con lengua, cultura, derecho civil e instituciones de autogobierno propias. El derecho histórico es la pervivencia de un sentido del derecho en la historia. La tradición jurídica catalana ha sido históricamente diferente de la conformada en el resto de la península. La diferente recepción del derecho romano y del derecho del sacro imperio modularon instituciones y regulaciones también diversas: el derecho como garantía de los derechos y limitador del poder absoluto; el pacto entre los ciudadanos libres y el monarca limitado por las leyes; los pactos y los usos de la tierra; la defensa de los derechos, encomendada a *síndics* de la Generalidad y a proveedores y visitadores de agravios...forman parte de una tradición jurídico constitucional diferente, autónoma y con vocación de completud, como proclaman los historiadores del derecho. El artículo 5 del vigente Estatuto constituye pues una referencia general dotada de una posible virtualidad interpretativa para los poderes públicos.

Algo parecido hace el preámbulo de la *Ley Orgánica 1/2006 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* —*obiter dicta*, no impugnado por nadie ante la alta Corte—, cuando afirma que el *“Estatuto ha garantizado, como Norma Institucional Básica de la Comunitat Valenciana, la recuperación del autogobierno del pueblo valenciano y sus instituciones, ejerciendo las competencias asumidas dentro del marco constitucional, como corresponde a su condición de nacionalidad histórica”*, expresión que reitera el artículo 1 que dice literalmente: *“1. El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana”*, y nuevamente el 57 cuando consagra al Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como *“templo espiritual, histórico y*

*cultural del antiguo Reino de Valencia, y (...) símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano **reconocido como Nacionalidad Histórica**".*

IV. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INCLUSIÓN DE UN TÍTULO I SOBRE DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES

Cuestiona en este caso el Defensor recurrente la adecuación a la Constitución de la existencia del Título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Considera en su demanda que la inclusión en el Estatuto “de un Título I en el que se aborda el reconocimiento de 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 conjunto de normas que integre el contenido propio o natural de un Estatuto de Autonomía”, según el mandato derivado del art. 147.1 CE. Se alega así mismo que su inclusión supone una restricción ilegítima para el libre ejercicio de la potestad legislativa del Estado y por ello resulta inconstitucional.

No entra el Defensor recurrente a hacer ningún análisis pormenorizado del contenido concreto de los preceptos que integran este Título, sino que su descalificación se dirige globalmente a la existencia de un Título relativo a derechos, deberes y principios rectores alegando como argumento que, dado que el Estado de las Autonomías tiene más de un cuarto de siglo de vida “ la experiencia demuestra que todas las Comunidades Autónomas han podido funcionar hasta ahora con entera normalidad sin necesidad de otra tabla de derechos que la que para todos los españoles establece con carácter general el Título I de la Constitución”.

Pues bien, esta apelación al inmovilismo legislativo como argumento para descalificar la existencia de un Título de esta naturaleza en los Estatutos de Autonomía, ha caído por la propia fuerza de los hechos, pues ya ahora, no es solo el Estatuto de Autonomía de Cataluña el que contiene una relación de derechos, deberes y principios rectores, sino que la opción de incorporar un Título de esta naturaleza ha sido también la adoptada por el legislador estatuyente, y aprobada por una amplísima del Congreso de los Diputados, en el caso del Estatuto de Andalucía, cuyo contenido coincide literalmente en muchos puntos con el recurrido en el caso de Cataluña.

Las sociedades evolucionan y con ellas también deben hacerlo las normas. Por tanto, si un cuarto de siglo atrás no se consideró necesario incluir determinados contenidos en los Estatutos de Autonomía, ello no es óbice para que, en el momento de abordar las reformas de los mismos, la opción del legislador estatuyente se decante por otro modelo, igualmente legítimo desde el punto de vista constitucional.

La pretendida inconstitucionalidad de la existencia de un Título destinado a regular derechos, deberes y principios rectores se funda en un presunto exceso en el que incurre el Estatuto respecto a la reserva material establecida en el artículo 147.2 CE a favor de esta clase de normas.

Ciertamente, cuando el art. 147.2CE determina el contenido mínimo necesario de los Estatutos de Autonomía no alude a la existencia de un catálogo de derechos, deberes y principios rectores, pero del silencio constitucional en este punto no puede deducirse como consecuencia directa la prohibición de que los Estatutos incluyan regulaciones de este contenido. Ello es así porque el art. 147.2CE no agota cual debe ser el contenido de los Estatutos. Establece, eso sí, un contenido mínimo necesario pero que puede ser ampliado, en algunos casos, porque así lo determina el propio texto constitucional, como es el

régimen de cooficialidad lingüística ex art. 3 CE, y en otros casos porque los contenidos que se adicionan están directamente conectados con las materias que forman parte del contenido mínimo necesario de los Estatutos de Autonomía, según el art. 147.2 CE. Esta última circunstancia es la que concurre en el caso de las relaciones de derechos y principios rectores respecto del sistema de distribución de competencias, que ha de figurar necesariamente en el Estatuto de acuerdo con el art. 147.2 d) CE, y respecto de las instituciones autónomas propias, que también forma parte del contenido necesario de los Estatutos, según el art. 147.2 c) CE.

El Título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene una relación de derechos que vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña (art. 37.1) y una relación de principios rectores que han de orientar las políticas públicas de estos poderes públicos (art. 39.1). Existe, por consiguiente, una clara conexión material entre la regulación del Título I y el régimen de competencias y la determinación de las instituciones de autogobierno. El Título I del Estatuto incorpora un conjunto de derechos, deberes y principios rectores, muchos de los cuales se encuentran ya recogidos en la legislación sectorial aprobada por la Generalidad en el ámbito de sus competencias, en tanto que en otros casos se enuncian como principios rectores de la actuación de los poderes públicos de Cataluña y, como normas orientadoras, deberán informar la actuación de aquéllos en el marco de sus competencias estatutariamente asumidas.

En relación a los derechos el Título I no pretende reducir ni modificar o alterar de manera alguna los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, ni proclamar otros derechos fundamentales distintos de los contenidos en la Carta Magna, y en ningún caso se invade tampoco el campo de desarrollo esencial de aquellos derechos que pudiera conculcar los mandatos constitucionales. Y para evitar cualquier duda sobre el particular, el art. 37.4 establece literalmente: “Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser

desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos reconocidos por la Constitución y por los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por España”.

En este ámbito lo que si hace el Estatuto de Autonomía es concretar algunos derechos y deberes, en su mayoría ya reconocidos por la legislación sectorial emanada de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. Su incorporación a la norma institucional básica de Cataluña no contraviene ni violenta las previsiones del art. 147.2 CE, sino que, por el contrario, puede constituir un elemento altamente positivo e inherente al principio autonómico consagrado por la Constitución y ampliamente desarrollado también por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, quien reiteradamente ha manifestado que “la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional” (STC 46/1991, entre otras muchas).

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

La vigente Constitución define los Estatutos de Autonomía como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, y lo sitúa en una posición de normas indispensables para complementar el sistema constitucional de distribución territorial del poder político. Como consecuencia de esta posición constitucional, los Estatutos de Autonomía se convierten en la norma vertebradora de la organización institucional, definidora de las competencias y

atribuciones de las instituciones de autogobierno y marco de un subordenamiento jurídico que rige la vida de la ciudadanía de aquella comunidad. Dada la función constitucional que los Estatutos están llamados a cumplir, resulta de todo punto coherente que su texto incluya relaciones de derechos y deberes que amparen a sus ciudadanos y principios rectores que vinculen a sus poderes públicos, todo ello en el ámbito de las competencias que el propio Estatuto atribuye a sus instituciones de autogobierno.

En este sentido, los derechos fundamentales reconocidos y garantizados en la Constitución son compatibles con la existencia de otros derechos en el marco de las Comunidades Autónomas, derivados del desarrollo de las políticas propias que aquéllas han asumido. Por tanto, la igualdad en los derechos para todos los españoles, reconocidos y garantizados por la Constitución, no se opone a que en el ejercicio del derecho a la autonomía y en el marco de las políticas propias derivadas de aquél, surjan nuevos derechos, pero que en ningún caso suponen una reordenación competencial o la atribución de nuevos títulos competenciales.

Por otra parte, la incorporación al Estatuto de ciertos derechos de configuración legal en ámbitos materiales atribuidos a la competencia autonómica, no puede sino merecer un juicio positivo, pues su inclusión contribuye a orientar la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias y es, al mismo tiempo, una garantía para las personas destinatarias en última instancia de la acción de 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 normas fundantes y ordenadoras de la respectiva Comunidad Autónoma.

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

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

Por otra parte, los principios rectores, tal y como han estado formulados en el texto estatutario, no implican el establecimiento de un orden monolítico, incompatible con el pluralismo inherente a la sociedad democrática y sin margen de maniobra para las diferentes opciones políticas que coexisten en el territorio. Más bien al contrario, han sido formulados 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.

Ninguno de los principios rectores contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña difiere de los previstos en la Constitución ni los contradice. En todo caso, por razón de los veintiocho años que separan una norma de la otra, la

más reciente contiene conceptos más actualizados que los utilizados en la Constitución, pero sin contradecirla, e incorporando formulaciones hoy en día ya estandarizadas por la más reciente legislación estatal y autonómica. Hablar de medio ambiente en la actualidad equivale a introducir el concepto de “sostenibilidad” o “desarrollo sostenible”. Hablar de “protección de las familias” alude hoy a las diversas modalidades de familia que regulan las leyes, y referirse al acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación no significa innovar el ordenamiento constitucional, sino simplemente incorporar al Estatuto la referencia a una realidad que impregna nuestro tiempo.

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

V. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA

1. Consideración preliminar

El primer reproche que se dirige contra la inclusión de derechos y deberes lingüísticos en el Estatuto de Autonomía consiste precisamente en cuestionar dicha inclusión en una norma de este tipo, por las mismas razones por las que se cuestiona todo el Título I del Estatuto, por lo que, en correspondencia, esta parte da por reproducidos los argumentos anteriormente expuestos para defender la constitucionalidad del mencionado Título. No obstante, en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos cabe aducir una razón adicional de

orden constitucional, para apoyar su inclusión en el Estatuto, como es la de dar cumplimiento al mandato del artículo 3.2 CE. Como ya afirmó en su día ese Tribunal, al Estatuto de Autonomía no le corresponde solamente declarar oficial una lengua distinta del castellano y hablada en la Comunidad Autónoma, sino determinar el contenido del régimen jurídico de la oficialidad (STC 82/1986, FJ 1), lo que permite fijar el alcance y consecuencias de la declaración de oficialidad, y por lo tanto comprende la determinación de los derechos y deberes derivados de la misma. El Estatuto, pues, no incurre en extralimitación alguna respecto de su función constitucional al incluir la regulación de los derechos y deberes lingüísticos.

2. Articulado

Los preceptos de contenido lingüístico que son objeto de impugnación en el presente recurso son el artículo 6.1; 6.2; 33.5 y 34. Dado que en la formulación del recurso no se sigue el orden numérico de los preceptos, esta representación se acomodará al orden seguido por el Defensor recurrente, para la defensa de la constitucionalidad de los mencionados preceptos.

- Artículo 6.2.

La primera objeción del Defensor recurrente se formula contra el establecimiento de un deber de conocimiento del catalán, en el artículo 6.2, basándose fundamentalmente en la falta de inclusión de este deber en el texto constitucional, la cual, a su entender, responde a la voluntad deliberada del constituyente de no reconocer ningún otro deber de conocimiento de una lengua distinta del castellano, según se desprende del debate constituyente. Además, se dice, la jurisprudencia constitucional apoya esta interpretación con claridad.

Por el contrario, esta representación considera que la regulación constitucional en esta cuestión puede ser interpretada en otro sentido más acorde con la función que en este terreno corresponde al Estatuto de Autonomía, de modo que puede sostenerse sin dificultad que no hay obstáculo constitucional alguno para la imposición de un deber de conocimiento del catalán.

En primer lugar, hay que señalar que si bien el artículo 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, por otra parte, en el debate constituyente, es que ese otro deber tuviera que figurar necesariamente en la Constitución, porque no era una decisión que correspondiera establecer en ese momento y para todas las futuras Comunidades Autónomas. La decisión quedaba diferida implícitamente al legislador estatutario, o lo que es lo mismo, al desarrollo de la habilitación constitucional para determinar el alcance de la oficialidad (art. 3.2 CE), a la valoración que aquél hiciera de la conveniencia o necesidad de su adopción. Tal como dirá el Tribunal Constitucional “en virtud de la remisión que hace el artículo 3.2 CE a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas Comunidades Autónomas, tal regulación esencial se completa con lo que dichas normas establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano” (STC 82/1986, FJ 1). Parece lógico que la determinación de los derechos y deberes respecto de una lengua cooficial, que aún no ha sido declarada como tal, debe corresponder a la norma a la que incumbe esta declaración, por consideración a la valoración que al respecto pueda hacer el legislador estatutario, lógicamente dentro del respeto a los límites que impone la Constitución, entre los que no se incluye expresamente el de no poder establecer un deber de conocimiento de la lengua cooficial.

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

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

Parece claro que la razón en la que se basaba el legislador estatutario de 1980 para no establecer como exigible de manera inmediata un deber de conocimiento del catalán era la situación real en la que se encontraba esta lengua en aquel momento, pues se incluía, desde muy recientemente (y después de un largo período de exclusión), entre las materias de enseñanza

obligatoria (es decir, de aprendizaje obligatorio), a diferencia de lo que sucedía, y había sucedido con el castellano, por lo que el nivel de conocimiento de ambas lenguas era distinto, en perjuicio del catalán, menos extendido. La política lingüística seguida desde entonces ha pretendido modificar aquella situación bajo el amparo del Estatuto hasta ahora vigente, y con el aval de la jurisprudencia constitucional. Exigir el cumplimiento de un deber que una parte importante de los ciudadanos no se hallaba en condiciones de cumplir podría suponer no sólo un absurdo, sino una discriminación en la práctica. No obsta a esta consideración que el mismo Tribunal Constitucional considerase que la oficialidad de una lengua no depende del arraigo o extensión de su uso (STC 82/1986, FJ 3), pues dicha consideración se refería sólo al concepto de oficialidad lingüística, la cual no comprende el deber de conocimiento de la lengua declarada oficial, deber que se configura como un plus (STC 84/1986, FJ 3).

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

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.

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

A falta de una mayor concreción en el Estatuto correspondiente sobre derechos y deberes lingüísticos, el Tribunal tenía que acudir a la Constitución, y tratándose de la imposición de un deber, considerará que ésta no da cobertura suficiente –al no recogerlo explícitamente- para que una ley autonómica lo disponga, sin previa regulación estatutaria. Por otra parte, los razonamientos del Tribunal en la citada sentencia, dirigidos a rechazar las alegaciones a favor de la constitucionalidad de la ley, concluyen en dos afirmaciones que en absoluto se oponen a la imposición de un deber de conocimiento del idioma cooficial, a pesar de que el Defensor recurrente los esgrima en su favor. De una parte dirá el Tribunal, que la inexistencia del deber de conocimiento del idioma cooficial no supone una discriminación a favor del castellano, dado que el conocimiento de éste se presume de todos los españoles, residan donde residan (FJ 2). Evidentemente, de esta premisa no puede deducirse que el establecimiento del deber de conocimiento de la lengua cooficial distinta del

castellano suponga una discriminación injustificada a favor de la misma. De otro lado, que la declaración de oficialidad de una lengua no conlleva, inherentemente, el deber de conocimiento de la misma, afirmación discutida entre la doctrina, pero que en cualquier caso no empece a que el legislador estatutario decida establecer este deber.

Debemos recordar, además, 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, FJ. 3), presunción desvirtuable mediante prueba en contrario, bastando incluso la simple alegación a estos efectos cuando está en juego un derecho fundamental (STC 74/1987, FJ 3). No parece arbitrario, irrazonable, o desproporcionado establecer un deber análogo en contenido (es decir, como presunción de conocimiento) respecto del catalán, después de veinticinco años de enseñanza del mismo, y de política de normalización aceptada de manera prácticamente unánime y sin rechazo social.

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

- Artículo 6.1

En la impugnación del artículo 6.1 se parte no tanto del texto de éste, como de la interpretación de la voluntad del estatuyente que, se supone, incorpora, y que se deduce del “conjunto de la regulación lingüística de Cataluña y la situación real del castellano y el catalán en dicha Comunidad Autónoma”. Concretamente, a partir de lo dispuesto en la Ley de Política Lingüística, 1/1998, de 1 de enero, el Alto Comisionado concluye “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 trámite desde una fórmula constitucional de bilingüismo oficial y territorial, aunque matizada, en este estrecho margen residual que se deja al castellano, sometiendo un uso al principio de negación por parte de los particulares”.

No puede menos que sorprender que se utilice como fundamento para sostener la invalidez del texto estatutario lo dispuesto en una ley anterior y no recurrida en su momento por la parte actora. Pero aún más sorprendente 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 las normas elegidas arbitrariamente por el Defensor recurrente, segregándolas de su contexto a fin de buscar una interpretación determinada. Resulta manifiesto, además, que el Defensor recurrente propone un juicio de la norma basado en su presunta finalidad política, a partir de su inscripción en una acción de gobierno y en un marco normativo concreto.

Sin embargo, ese Tribunal ha sostenido (STC 11/1981, FJ 3 y STC 199/1987, FJ 19, por todas) 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 Defensor recurrente.

Tampoco resulta propio del proceso constitucional analizar las presuntas intenciones políticas del legislador, como también ha tenido ocasión de valorar ese Tribunal (STC 239/1992, FJ 2):

“El juicio de constitucionalidad no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquellas que sirven de

parámetro de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para apreciar si la norma enjuiciada se ajusta a los valores y principios constitucionales, el concreto objetivo político que con ella pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumba a este Tribunal, sino más bien problema de simple valoración política”.

Cuestión distinta puede ser la apelación a la realidad sociológica como medio o instrumento para la interpretación de una norma o para valorar su razonabilidad o proporcionalidad cuando puede incidir sobre derechos y deberes, pero no tanto para valorar su oportunidad o conveniencia. Y en el caso concreto examinado, la valoración podría conducir a conclusiones diferentes de las sostenidas por el Defensor recurrente, si consideramos que el uso preferente del catalán en los medios de comunicación públicos se justifica por el uso prácticamente exclusivo del castellano en los medios privados y en los medios de titularidad estatal (sólo el 30,12 % de la totalidad de la programación televisiva, por ejemplo, como medio de mayor audiencia, se emite en catalán, incluyendo las cadenas de titularidad autonómica, según datos del Informe sobre uso del catalán de la Secretaría de Política Lingüística para 2005) Además, la administración estatal utiliza el castellano como medio habitual de comunicación.

Centrándonos en el reproche de constitucionalidad formulado por el Defensor recurrente contra el artículo 6.1 del Estatuto, vemos que se dirige contra el término “preferente” aplicado al uso de la lengua catalana por las Administraciones públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña.

La interpretación del artículo 6.1 no se puede aislar de lo que disponen otros artículos del mismo Estatuto, como el apartado 2 del mismo artículo 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. Ese Tribunal 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, FJ 21, y siempre que no se confunda “normal” con única. En el mismo sentido debe ser interpretado el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía, que no excluye en absoluto el uso del castellano.

Por otra parte, si se tiene en cuenta el artículo 33.1, 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 artículo 6.1 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, de regulación del uso de las lenguas oficiales por parte de la Generalitat de Cataluña. Cabe recordar que en el ámbito de la Administración estatal el principio general es el del uso del castellano como lengua de los procedimientos, con la excepción de los tramitados a instancia de persona interesada (art. 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), de lo que resulta que la lengua habitual y preferente de la Administración del Estado en procedimientos internos y de comunicación general será el castellano.

Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la previsión estatutaria, sin desplazar el uso del castellano en aquellos que sean de titularidad autonómica, debe ser entendida como una norma compensatoria para asegurar la presencia del catalán en este ámbito, a la vista que los medios de titularidad estatal o privada utilizan normalmente, y en algunos casos exclusivamente, la lengua castellana.

En conclusión, el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se adecua a la Constitución.

- Artículo 34

El recurso se dirige también contra el artículo 34 del Estatuto de Autonomía por considerar que es contrario a los artículos 3.1, 20.1 y 38 CE. A juicio del Defensor recurrente, en el artículo recurrido se impone la obligación de “mantener todas las comunicaciones orales y escritas en esa lengua (cualquiera de las oficiales)” y supone “que la condición de consumidor o usuario pueda amparar el derecho correlativo a tal obligación”. Esta parte no puede menos que rechazar tal interpretación del artículo recurrido, al que se le hace decir más de lo que realmente dice, interpretación que el Defensor recurrente deduce a partir del contraste entre esta norma y lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley de Política Lingüística, el cual sí encuentra compatible con el texto constitucional.

Este uso de la comparación de la norma estatutaria recurrida con la ley anterior citada no parece muy adecuado al objeto de los argumentos del Defensor recurrente en la medida que la norma recurrida se remite a lo dispuesto en la ley para completar su efectividad, ley que no es otra que la que el Defensor recurrente considera ajustada a la Constitución, por lo que puede sostenerse que al menos existe una posible interpretación del precepto impugnado conforme a la norma suprema; y es obvio que al elaborarse el Estatuto debe haberse tenido en cuenta lo que disponía la Ley de Política Lingüística (regulación que prácticamente reproducía lo dispuesto en la Ley del Estatuto del Consumidor de Cataluña, de 5 de marzo de 1993, art. 27) y considerado que se correspondía con la remisión contenida en el artículo 34.

Parte de las diferencias que el Defensor recurrente descubre entre el artículo 34 del Estatuto de Autonomía y el art. 32.1 de la Ley de Política Lingüística, y que justificarían la inconstitucionalidad de uno y la constitucionalidad de otro, resultan de una interpretación forzada y artificiosa de la norma estatutaria. La sujeción al “deber de disponibilidad lingüística” que se establece en el artículo 34, inciso final, se convierte en una “obligación” para el Defensor recurrente, a diferencia de lo establecido en la Ley de Política Lingüística, artículo 32.1, que contiene un “deber”, de lo que se desprendería una sujeción más intensa en el primer caso. Pero esto no es realmente así, no sólo literalmente, sino porque el artículo 34 del Estatuto 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, insistimos, por el Defensor recurrente.

Otra presunta diferencia entre ambas normas, que sirve para salvar la constitucionalidad de una y negar la de otra, estribaría en que el Estatuto reconoce el derecho a la atención de consumidores y usuarios en la lengua oficial, en general para toda relación que los mismos establezcan con el establecimiento o entidad de que se trate, mientras que el artículo 32.1 de la Ley de Política Lingüística “ciñe” el uso de la lengua oficial a “la medida en que resulte imprescindible para que se lleve a cabo la transacción”. Esta interpretación, a partir de la comparación establecida, resulta inexacta. 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, ni más, ni menos. Por lo tanto, el derecho de los consumidores y usuarios se reconoce en cuanto tales, o actuando como tales, y a ello se circunscribe el deber de disponibilidad lingüística que se impone a los establecimientos “abiertos al público” y en consecuencia recae estrictamente en el ámbito de la regulación de los derechos de consumidores y usuarios y de las correlativas obligaciones de las

empresas o establecimientos, sin afectar ni a la organización interna de éstas ni al conjunto de las relaciones mercantiles o de otro tipo que puedan sostener.

A las comentadas, y rechazadas, diferencias entre la regulación estatutaria y la contenida en la legislación lingüística y en materia de derecho de consumidores y usuarios, el Defensor recurrente añade otra, que podría considerarse, aparentemente, como más sustantiva. A su parecer, el Estatuto va 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”.

Pero esta regulación a la que se tacha de inconstitucional, no difiere en el fondo de la que sí se considera constitucional, cual es la de imponer 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 de ser atendido. Dicho de otro modo, “estar en condiciones”, o lo que sería lo mismo, tener la capacidad o disponer de los medios para atender en cualquiera de las lenguas oficiales, no puede establecerse como una obligación vacía, o para no ser cumplida, ni su satisfacción queda a la disposición o arbitrariedad del establecimiento, sino que si se cumple es a requerimiento del consumidor o usuario cuando éste ejerce su derecho; puede decirse que indirectamente la disposición estatutaria se corresponde, o viene a significar lo mismo que lo que se dispone en la legislación autonómica precedente sobre la materia y que el Defensor recurrente estima constitucional, lo que hace incongruente su argumentación.

El artículo 34 del Estatuto admite, por lo tanto, una interpretación conforme a la Constitución, que además es la interpretación correcta.

Al margen de los argumentos vertidos en el recurso, es preciso señalar que el precepto se adecua a la Constitución plenamente, por cuanto se justifica en un título habilitante, y no produce lesión a derecho alguno.

Resulta claro del título del precepto y de su contenido que el título habilitante es la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, que justifica limitaciones a la libertad de empresa y que el interés que justifica esta intervención es el de asegurar una atención respetuosa al consumidor y usuario en el ejercicio de un derecho legítimo, como es el de utilizar una cualquiera de las lenguas oficiales. La intervención pública limitativa de unos derechos para preservar otros, ha de ser en cualquier caso proporcional y razonable para no considerarse lesiva, cuando además están en juego derechos fundamentales. El artículo 34 no incurre en este exceso cuando 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 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 que todo el personal de la empresa, entidad o establecimiento emplee cualquiera de las lenguas oficiales, sino que basta que sea una persona, de las que atiende al público, la que tenga la capacidad para ello.

En conclusión, el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no contraviene la Constitución.

- Artículo 33.5

La impugnación del apartado 5 del artículo 33 se fundamenta en el carácter estrictamente territorial de la cooficialidad. Si bien el criterio de la territorialidad ha sido reiteradamente afirmado por la jurisprudencia constitucional para

delimitar el alcance de la declaración de la cooficialidad, cabe observar que aquella no lo ha considerado como un criterio inflexible y absoluto:

“No cabe, en efecto, desconocer que en algunos supuestos singulares la oficialidad de la lengua propia de una Comunidad no se detiene en los límites de su territorio”. (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ. 9).

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

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

Por la generalidad de los términos empleados en la jurisprudencia constitucional, parece claro que el derecho de uso de la lengua oficial distinta del castellano puede ejercerse, en el territorio de la Comunidad Autónoma, ante cualquier institución o poder público, cualquiera que sea su naturaleza, lo que permitiría incluir perfectamente a los órganos constitucionales y jurisdiccionales superiores si tuvieran una sede en dicho territorio o tuvieran oficinas o dependencias abiertas en el mismo. El hecho de que sean, y deban ser, únicos para todo el territorio del Estado no impide, como tampoco existe obstáculo

constitucional, para que se puedan establecer en el territorio de una Comunidad Autónoma, por lo que una decisión organizativa convertiría un derecho al uso de la lengua cooficial en ejercitable. Si esto es así, resulta que no existiría impedimento constitucional para el ejercicio de este derecho ante este tipo de instituciones o poderes públicos, salvo el del límite territorial, el cual puede exceptuarse, como se han admitido otras excepciones, cuando se trata de órganos únicos, ordenando los medios necesarios para ello a través de las leyes correspondientes, con la finalidad de que la efectividad del derecho al uso de la lengua cooficial sea pleno. Esta medida tampoco cuestiona el alcance territorial de la cooficialidad en la medida 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.

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

En cualquier caso, el inciso segundo del artículo 33.5 no puede ser interpretado de manera aislada del inciso primero, por lo que no cabe duda 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.

Respecto al juicio de “necesidad” o no de la disposición impugnada que propone el Defensor recurrente para justificar su oposición a la misma, parece claro que se trata de una valoración que se sitúa al margen del proceso de constitucionalidad. No obstante, por si tal consideración pudiera llevar a reputar la norma como arbitraria, esta representación cree oportuno hacer alguna precisión al respecto.

La previsión estatutaria impugnada pretende, por un lado, reforzar la integración e identificación de los ciudadanos catalanes con las instituciones estatales; pero, además, el reconocimiento de la lengua cooficial, a determinados efectos, justificados en el carácter único y en la relevancia de las instituciones afectadas, más allá del territorio estricto al que se refiere la cooficialidad, constituye un modo de protección y asunción por el Estado, y no sólo por las instituciones autonómicas, de la diversidad lingüística, como expresión de la riqueza cultural española, que ya contempla el artículo 3.3 CE. Diversidad lingüística que no es sino un aspecto del pluralismo, en el terreno cultural, consubstancial a nuestro Estado. Obviamente, se trata de una previsión no exigida constitucionalmente, pero tampoco contraria a la Norma Suprema, y de progresiva implantación a medida que se produzca el cambio legislativo que requiere.

En conclusión, no existe obstáculo constitucional para lo dispuesto en el artículo 33.5.

VI. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 78.1 QUE REGULA LA INSTITUCIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES

El Defensor recurrente impugna "el artículo 78.1 del Estatuto de Cataluña, en cuanto resulta contraria al artículo 54 de la Constitución la atribución al Síndic de Greuges **"con carácter exclusivo"** de 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". Considera además que "de igual modo vulnera el referido artículo 54 de la Constitución la previsión en el mismo artículo 78.1 del Estatuto al encomendar al Síndic de Greuges 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". Justifica su posición en base a que "el Defensor del Pueblo es una de las garantías de las libertades y derechos fundamentales que la Constitución consagra en su Título 1, 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 (149.1.1ª CE). La decisión del constituyente de incluir al Defensor del Pueblo entre las garantías de los derechos y libertades fundamentales, obliga al legislador —sea o no estatuyente, orgánico u ordinario, estatal o autonómico— 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".

Analicemos pues, la exclusividad de la intervención del *Síndic* respecto al ámbito de la Generalidad, que tan intensamente cuestiona el Defensor recurrente.

La lectura conjunta de la Constitución (Art. 54) y del Estatuto permite sostener que la palabra "*exclusividad*" en la que se centra el Defensor recurrente no atenta contra la Constitución; el artículo 54 no puede ser interpretado de forma aislada sino de acuerdo con el resto de preceptos y principios constitucionales, en una obligada interpretación sistemática. En consecuencia, debe tenerse en cuenta, también respecto a esta cuestión el principio de autonomía reconocido en el artículo 2 de la Carta magna

La insistencia del Defensor recurrente en ignorarlo o interpretarlo restrictivamente, fuerza y excusa nuestra reiteración. El Estado de las autonomías se basa en el principio dispositivo, sin embargo, en el momento de aprobarse la Constitución se desconocía, a nivel jurídico-formal, cuántas comunidades autónomas acabarían conformándolo. Por esto cuando el constituyente establece un alto comisionado de las Cortes Generales, lo hace sin ceñirlo a una administración determinada. El desarrollo posterior del título VIII de la Constitución, la creación de las comunidades autónomas y la regulación de sus instituciones de autogobierno obliga a interpretar sistemática y autónomamente la institución del Defensor en el marco de la Constitución realmente emergente.

Si Cataluña tiene competencia exclusiva para desarrollar sus instituciones de autogobierno y su Estatuto crea el *Síndic de Greuges*, la articulación competencial entre el Defensor y el *Síndic*, debe estar atemperada, sino

presidida, por el principio autonómico, como sucede con otras instituciones autonómicas.

Más aún, el artículo 54 de la Constitución atribuye al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos reconocidos en el título primero de la Constitución, para lo cual "*podrá supervisar la actividad de la administración*"; su interpretación, de acuerdo con el principio autonómico y la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña respecto de las instituciones de autogobierno, determina que, si existe un *defensor autonómico*, debe tener el control exclusivo de la administración autonómica que depende de su Gobierno. La referencia constitucional a *la administración* no especifica a cuales o cuántas se refiere; sin embargo puesto que se hace en singular puede interpretarse contextualmente que se refiere únicamente a la Administración del Estado; si la Constitución hubiera querido que abarcase a cualquiera o a todas las administraciones públicas así lo habría dicho, o bien hubiera usado el plural. La interpretación literal de la Constitución excluye pues la del Defensor recurrente de que "*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 ámbito territorial en el que estén radicados*".

La interpretación extensiva de la competencia del Defensor respecto a la supervisión universal de cualquier y toda administración no está en la Constitución, como dice el Defensor recurrente, sí que está, sin embargo en la Ley orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo; lo que modifica y contradice el Estatuto es, pues, el artículo 12 de aquella, no el 54 de la Constitución. La ley 3/1981 establece respecto al Defensor un ámbito universal de competencias, regulación que conduce a una situación completamente anómala en un Estado descentralizado, en la concurrencia de competencias de la institución estatal y la autonómica, con la subsiguiente duplicidad de actuaciones y confusión en la ciudadanía (como ha sucedido en diversas ocasiones respecto al control de la

administración penitenciaria). Ciertamente los Estatutos vasco y catalán estaban en vigor antes de aprobarse la ley del Defensor; lo que, por aquellas tempranas fechas, no esperaban ambas comunidades era una interpretación y desarrollo legislativo tan restrictivo y encorsetado del principio autonómico como la que empezó y continuó produciéndose; menos aún esperaban tanta insensibilidad frente al pluralismo y la autonomía como la practicada constantemente por titulares de instituciones centrales, entre las que el Defensor recurrente alcanza las más altas cotas. La simetría y el desarrollo cicatero para las autonomías de la Constitución empezó a alcanzar cotas impensables en el infausto año 1981; la ley orgánica 3/1981 no fue la más alta, pero también forma parte del cerco a las autonomías. Es lógico que el nuevo Estatuto quiera romperlo; tanto como que las mentalidades centralizadoras y escasamente autonomistas como el Defensor recurrente se opongan de consuno a ello, y más si pueden hacerlo con bellas palabras que disfrazan su preterir de la parte más desvalida, la que en la vida cotidiana ha visto conculcados y limitados sus derechos fundamentales por la administración que corresponde a la alegante supervisar, ahora sí, en exclusiva.

El nuevo Estatuto, además puede hacerlo. Hemos justificado anteriormente que el Estatuto de autonomía de Cataluña, ley orgánica de carácter especial, desde la competencia exclusiva de la Generalidad en materia institucional, de acuerdo con la Constitución, puede excepcionar de lo normado en la ley del Defensor y establecer el estatuto y funciones del *Síndic de Greuges*, institución homóloga y no subordinada, y excepcionar la competencia del Defensor para la supervisión de la administración de la Generalidad; ciertamente no podría hacerlo una ley autonómica; el Estatuto es, empero, una ley estatal y la norma básica de la Comunidad autónoma; el Defensor recurrente olvida continuamente, hasta causar fatiga, el carácter de ley especial del Estatuto, exclusivamente sometido a la Constitución y sólo limitado por las demás leyes orgánicas y de bases con carácter restrictivo, si la regulación estatutaria afecta

al núcleo duro o vacía la competencia de éstas sin encontrar apoyo explícito en la norma estatutaria.

Amplio y diverso es el significado de la palabra *exclusivo*; veremos sólo alguno. Puede decirse de aquello que corresponde a uno, y al tiempo excluye a los demás; es el sentido que recoge el artículo 78.1, del Estatuto: *“El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat “*, la supervisión del Síndic excluye, con las excepciones que inmediatamente veremos, la del Defensor; la exclusividad adquiere sentido al considerar que limita las actuaciones de oficio al Síndic, por su carácter instrumental y si se considera la Cámara a la que éste ha de dirigir sus recomendaciones y propuestas.

El nuevo Estatuto no veta la intervención del Defensor en el ámbito de la Generalidad, porque éste de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, que el nuevo Estatuto obviamente respeta, la tiene exclusiva y excluyente en un ámbito de grandísima relevancia tutelar. El Art. 78.1 del Estatuto, ya lo hemos dicho, reserva al *Síndic de Greuges* el ámbito (de la administración) de la Generalidad; la exclusividad sin embargo, no es total; la exclusividad se refiere fundamentalmente a la inspección de oficio de la administración autonómica, a la tramitación de las quejas sobre ella recibidas y a las memorias a presentar ante el Parlamento. Hay dos ámbitos de competencia de la Generalidad en los que el Defensor del Pueblo es el único que puede actuar en defensa y protección de los derechos constitucionales, sin que quepa en ellos intervención alguna del *Síndic de Greuges* que no fuera ancillar, de sugerencia o de colaboración: por una parte, promover recursos de inconstitucionalidad si el Defensor considerara que alguna ley del Parlamento catalán resultase contraria a la Constitución, art 32 LOTC; y por otra, promover recursos de amparo si alguna actuación de la administración autonómica

conculcara los derechos fundamentales, art 46.1 LOTC; ambas competencias se deducen de la lectura sistemática de la legislación vigente y en ningún caso puede regularlas la legislación periférica. A pesar de ser sobrero y quizás redundante, se reconoce y manifiesta explícitamente para evitar suspicacias. En ambos supuestos, si bien la competencia del Defensor excluye la intervención del *Síndic*, consideramos que el principio de la buena fe autonómica recomienda la más generosa y flexible colaboración, para hacer más eficaz la defensa de los derechos.

En un sentido análogo, aunque se refiere a una institución consultiva del Gobierno, iría la STC 204/1992 FJ 5. En ella encontramos elementos para negar las afirmaciones del Defensor recurrente que demandan garantizar la exclusividad en las instituciones del Estado central y minusvaloran las del Estado autonómico, aunque no lo prevea expresamente la Carta Magna. Ciertamente, el Defensor no es el Consejo de Estado, pero todavía es menos el Tribunal Constitucional o el poder judicial.

También puede decirse que es exclusivo aquello que corresponde a uno como ámbito único de su acción, en este sentido también el Estatuto lo predica del *Síndic*; *per se* únicamente puede actuar en los ámbitos establecidos por el Estatuto; en consecuencia no puede supervisar la actividad de la Administración del Estado directa y autónomamente.

También puede decirse exclusivo de aquello que corresponde como ámbito temporal único, o casi, de la propia atención: en nuestro caso la defensa de los derechos de la persona; en este sentido la exigencia de exclusividad debería ser el horizonte mítico compartido por Defensor y *Síndic*. Para una magistratura de persuasión, la principal preocupación de su atención exclusiva debería ser la persistencia, la obsesión en la defensa de los derechos.

Dos argumentos colaterales. Primero, la relación con el Parlamento madre. 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, que ya hemos apuntado. El Defensor del Pueblo es el "*alto comisionado de las Cortes Generales [...] designado por éstas [...] dando cuenta a las Cortes Generales*". Igualmente el *Síndic de Greuges* es un comisionado del Parlamento de Cataluña y a éste y en éste le corresponde informar de la actuación de la administración de la Generalidad, desde su prisma de salvaguarda de los derechos. La concurrencia del defensor estatal y autonómico en el control de la administración autonómica, provocaría una anomalía en un Estado descentralizado, comportaría una confusión derivada de la duplicidad de actuaciones, entre la función pública responsable de los servicios y entre la ciudadanía. ¿Cómo y cuándo se ha dirigido hasta el presente el Defensor del Pueblo al Parlamento de Cataluña? ¿Qué medios legales, qué procedimientos parlamentarios puede o podrá utilizar? ¿Qué sugerencias le ha hecho llegar sobre la violación de los derechos por la administración autonómica? ¿Qué inspecciones ha realizado ante la flagrante y continua violación de derechos lingüísticos cívicos por la administración bajo su supervisión en autonomías bilingües; qué *auctoritas* pueden reconocerle *los ciudadanos* de tales autonomías?

Segundo, el derecho y la práctica comparados, que, si bien no fundamentan un juicio de constitucionalidad, ayudan a conformar el común sentido de una institución. Basta el apunte, quien tenga ojos para ver y vea le basta con mirar sin pre-juicios: en bs Estados compuestos, donde coexisten instituciones de *ombudsman* en las áreas federal o estatal, con otras de ámbito estadual y regional, la articulación competencial entre ambos está regulada en los términos de exclusividad que propugna el Estatuto en su artículo 78. 1, no en los que reclama la alegante. El Defensor del Pueblo Europeo (Art. 195.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), tiene limitada su actuación a

las instituciones europeas y no puede invadir las de los Estados miembros, las de los entes subcentrales de éstos, ni las de las entidades locales.

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. La exclusividad del *Síndic* para la fiscalización de la administración de la Generalidad, en el sentido que se ha fundamentado, que es el que utiliza el nuevo Estatuto, es constitucional.

Una de las definiciones que más amamos, hermosas y expresivas de la institución del *Ombudsman*, es la que la define como magistratura de persuasión y de equidad. Su función no es decisoria, sino admonitoria; no zanja, sino que sugiere y recomienda; no sanciona, reconviene; ni es un tribunal, ni tampoco una autoridad administrativa; su función es vicaria, ancillar, no final; es imprescindible su *auctoritas*; su *potestas* sólo es procedimental. Defensor y *Síndic* son magistraturas de persuasión, que fundamentan su fuerza en la bondad equitativa de sus razones jurídicas, en la independencia política de sus posiciones, en el proteger hasta extenuarse los derechos cívicos y de la persona, antes y por encima del lugar y la jerarquía que ocupen en nuestro complejo entramado institucional. La recomendación que titulares experimentados expresaron a nuestras gemelas instituciones bisoñas, para coadyuvar a instaurarla en nuestra inmadura España de la transición hacia la democracia constitucional, era que, al ser un comisionado parlamentario independiente, para consagrar la legitimidad política de sus actuaciones debía buscar el mínimo común denominador entre las diversas fuerzas políticas y huir hasta de la mera apariencia de una acusación de instrumentación partidista; mientras que, por el contrario, en la defensa de los derechos constitucionales debía aspirar al máximo común múltiplo de la mayor exigencia.

La grandeza de la institución está en su debilidad: sólo sirve a personas, no a súbditos; su fuerza es la de sus razones; gana su respeto por su *self-restraint*. No vemos en qué hayan de competir dos magistraturas cívicas, si entienden adecuadamente sus funciones. Aún discrepando en sus juicios o advertencias, pueden hacer avanzar el derecho de las personas, tan lleno de matices, de sensibilidades, de retrocesos, tan circunstanciado y contextual: los derechos de la persona y del ciudadano son universales en su definición, pero personales en su aplicación.

La exclusividad y la exclusión no son las reglas que deben regir la acción de ambas magistraturas de persuasión, sino que lo es la de cooperación y colaboración, como establece el artículo 78.2, anudados por el celo en competir por una acción más eficaz e inmediata. Ambas saben que la competencia puede degradar la *auctoritas* de su razonar, politizar la institución del mínimo común denominador de las libres opciones personales, capitidismuir el máximo común múltiplo de la defensa de los derechos.

No compartimos, por tanto, la opinión del Defensor 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 establece 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.

Lo reiteramos: la colaboración entre Defensor y *Síndic* es imprescindible; sin el primero, el segundo no podrá llegar nunca al Tribunal Constitucional, instrumento procesal fundamental para defender los derechos de la persona y para promover el amparo, que lamentablemente podrá seguir siendo imprescindible; sin el segundo, el primero no verá reconocida su función al servicio de la ciudadanía global. El Estatuto reconoce y exige esa colaboración,

huyendo sin embargo de configurarla bajo una figura jurídica concreta, por ello deja a su amplísimo margen de libertad y lealtad institucional que la establezcan de la manera más vicaria y eficiente posible, tanto en las respectivas áreas de investigación, cuanto en la denuncia de los comportamientos lesivos de los derechos y de normas incompletas y resbaladizas; colaboración también para la imprescindible tarea pedagógica de educar a la opinión pública en una cultura cívica que considere como su primera y principal regla el respeto a los derechos de todas las personas, también para educar propedéuticamente a la ciudadanía cuando no pueda apoyar sus quejas o peticiones, y para superar la desconfianza de quien envió la queja a la institución que le despertara menor recelo, aunque fuera menos adecuada. Los ciudadanos han de tener siempre la certeza de que la única preocupación de Defensor y Síndic es servir a la ciudadanía y garantizarles el ejercicio más equitativo y justo de sus derechos.

El Defensor recurrente advierte finalmente que la inconstitucionalidad de la expresión impugnada ya fue advertida por el Consejo Consultivo de la Generalidad, sin que el Parlamento la recogiera. Sin embargo, el precepto que el Consejo Consultivo de la Generalidad consideró inconstitucional tenía una redacción diferente de la propuesta finalmente por el Parlamento de Cataluña a las Cortes Generales; tal redacción, ciertamente confusa y ambigua, podía dar a entender que la exclusividad de la intervención del Síndic de Greuges excluía la del Defensor del Pueblo incluso frente a la administración del Estado en Cataluña, posibilidad que fue tachada de inconstitucional por el Consejo Consultivo. Sin embargo, a raíz del *admonitum* del órgano consultivo, el Parlamento de Cataluña enmendó su propuesta y el nuevo redactado limitó la exclusividad de la intervención del *Síndic* al ámbito de la Generalidad. Finalmente, el texto acordado con la delegación del Parlamento y aprobado por las Cortes Generales, mantuvo la redacción final del Parlamento catalán en lo que respecta a la exclusividad de la intervención del *Síndic* y aludió a la

colaboración de éste con el Defensor, sin explicitar la forma jurídica que debía adoptar, pues regularla corresponde a una ley ordinaria antes que a una orgánica.

El Defensor recurrente encuentra un nuevo motivo de inconstitucionalidad en el último inciso del artículo 78.1, 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"*, y trae a colación para establecerlo sendos pronunciamientos del alto Tribunal, SSTC 142/ 1988, FJ 5 y 157/1988, FJ 5.

La previsión del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña es ajustada a la Constitución si ambos se leen sistemáticamente: la supervisión del *Síndic* sobre la actuación administrativa de los entes locales versa sobre las materias en las que la Generalidad tiene competencias, debiendo respetar siempre la autonomía que, tanto la Constitución, Art. 137, como el Estatuto, Art. 2.3 y 84.1, garantizan a *"municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales que las leyes determinen"*. Nótese que a este respecto la supervisión del *Síndic* no excluye la de los defensores o síndics locales, ni tampoco la del Defensor; sólo excluye las posibles restricciones derivadas de una interpretación restrictiva del artículo 1 de la ley de Cataluña 4/1984, del Síndic de Greuges, modificada por la Ley 121/1989, de 14 de diciembre. Al respecto debemos advertir los errores del Defensor recurrente que predica de una ley orgánica especial, como es el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la jurisprudencia constitucional sobre normas infraestatutarias, SSTC 142/98 y 157/98; posición incorrecta hermenéuticamente, a pesar de reconocer la propia alegante que *"el caso es algo diferente (**muy diferente** diríamos nosotros, no **algo** como el Defensor recurrente) porque la previsión se contiene directamente en el Estatuto de Autonomía y, en este caso el único parámetro de legitimidad utilizable es la Constitución"*. En esto estamos de acuerdo: una norma autonómica no puede desbordar ni la Constitución ni el Estatuto; la jurisprudencia constitucional

referida a una norma infraestatutaria no puede trasladarse, sin grave equívoco y error, como sufre la alegante, a la interpretación de la norma estatutaria, porque ésta, a su vez, es la que deviene parámetro de constitucionalidad y no de norma juzgada.

El nuevo Estatuto establece una nueva regulación del gobierno local, que el Defensor 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. El Estatuto es coherente con la definición de un nuevo marco para la autonomía de Cataluña y de él extrae las consecuencias posibles constitucionalmente, sin ninguna intención oculta o malévola como insinúa el Defensor recurrente, simplemente: extrae las consecuencias constitucionalmente posibles.

VII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DETERMINADOS PRECEPTOS RELATIVOS AL PODER JUDICIAL, A ÓRGANOS ESTATALES Y A DETERMINADOS ASPECTOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

El Defensor recurrente en el apartado Quinto de su escrito de alegaciones impugna diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña pertenecientes a tres ámbitos de regulación claramente distintos y por este motivo esta representación, aún respetando la discutible sistemática de la demanda, defenderá separadamente la constitucionalidad de los mismos.

1. Poder Judicial.

En un primer bloque material, el Defensor recurrente impugna algunos artículos del Título III del Estatuto relativo al Poder Judicial en Cataluña. El motivo fundamental de impugnación es la falta de adecuación de la norma estatutaria

para regular las materias relativas al Poder Judicial. Sin perjuicio de defender ulteriormente la constitucionalidad específica de los preceptos expresamente impugnados, ello exige a esta representación efectuar unas consideraciones generales sobre la viabilidad jurídico-constitucional del Estatuto de Autonomía para incorporar regulaciones sobre el Poder Judicial y sobre la relación entre el Estatuto de Autonomía y las reservas constitucionales a favor de leyes orgánicas y en particular de la Ley orgánica del Poder Judicial.

A. Consideraciones generales.

Esta representación debe comenzar reiterando, aunque sea sintéticamente, cuanto ha expuesto en las consideraciones generales introductorias a este escrito de alegaciones acerca de la naturaleza del Estatuto y de su posición en el sistema de fuentes, en particular su relación con las leyes orgánicas previstas en la Constitución española. Así, cabe recordar que, desde su función de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y desde su categoría normativa específica como ley orgánica estatal fruto de un pacto entre las Cortes Generales y un Parlamento territorial refrendado por la ciudadanía correspondiente, resulta admisible incluir en el Estatuto de Autonomía determinadas referencias a materias y órganos que tienen su regulación sustantiva en otras leyes orgánicas. En este punto es preciso remitirse a los conceptos de reserva absoluta y reserva relativa a favor de las leyes orgánicas por parte de la Constitución y sobre la eventual existencia de zonas de penumbra entre ambas. En este sentido no puede haber objeción de inconstitucionalidad si la regulación estatutaria se mantiene en la vertiente externa de aquellas reservas constitucionales específicas a favor de otras leyes orgánicas, limitándose a la pura recepción enunciativa en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de la institución o regulación material constitucionalmente previstas, con pleno respeto a su garantía institucional y con expreso reenvío a la ley orgánica específica. En definitiva, en la medida en

que el Estatuto es también ordenamiento estatal, en la medida en que su contenido se acomoda a la función singular de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, puede legítimamente complementar en algunos aspectos al propio legislador estatal cuando ejerza las potestades legislativas reservadas específicamente por la Constitución al legislador orgánico. No otra cosa hicieron las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, especialmente los artículos 18 a 23 en cuanto a determinados contenidos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que el Tribunal Constitucional haya formulado objeción alguna al respecto cuando se ha pronunciado sobre dichos preceptos.

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

La propia Constitución, en su artículo 152 relativo a las instituciones autonómicas, establece una vinculación entre la organización del poder judicial único en todo el Estado con la estructura autonómica del mismo Estado y da entrada al Estatuto de Autonomía para regular algunos aspectos del poder

judicial. En este sentido, el citado precepto constitucional prevé, en principio únicamente para las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al artículo 151 del texto constitucional, que la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas debe culminar en un Tribunal Superior de Justicia; que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo, las sucesivas instancias procesales deben agotarse ante órganos judiciales en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el órgano competente en primera instancia, y que, en los Estatutos de Autonomía pueden establecerse los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en las demarcaciones judiciales de su territorio. Como ya se ha apuntado, a partir de esta previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de 1979 (artículos 18 a 23), al igual que los restantes Estatutos de Autonomía, incluyó determinadas previsiones relativas al poder judicial en Cataluña, acompañadas de las correspondientes referencias a la Ley orgánica del poder judicial como norma de enlace de carácter complementario. Incluso la misma LOPJ hace depender determinados extremos del hecho de que el correspondiente Estatuto de Autonomía lo haya previsto, o bien remite al Estatuto la adopción de determinadas decisiones. Así, a modo de ejemplo, los artículos 73.1, 73.2 y 73.3 de la LOPJ hacen depender la existencia de determinadas competencias en los órdenes jurisdiccionales civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia de la correspondiente previsión estatutaria en tal sentido; los artículos 56.2, 57.1.2 de la LOPJ establecen que la competencia del Tribunal Supremo para enjuiciar a determinados cargos de las Comunidades Autónomas depende de la previsión estatutaria; la disposición adicional segunda.¹ de la LOPJ remite al Estatuto de Autonomía la decisión sobre la sede del Tribunal Superior de Justicia; la disposición adicional séptima de la LOPJ prevé que la atribución de recursos contra las calificaciones de los registradores de la propiedad en materia de derecho foral corresponda a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma siempre que lo disponga de esta manera la norma estatutaria. La jurisprudencia constitucional

(entre otras, STC 56/1990 FJ 5 y STC 62/1990 FJ 4 y 5) también ha contribuido a admitir la posible intervención estatutaria en la regulación del poder judicial al establecer la distinción entre “Administración de justicia” (“elementos esenciales de la función jurisdiccional y del autogobierno del poder judicial”), reconocida como indeclinable competencia exclusiva del Estado, y “administración de la Administración de justicia” (“conjunto de medios personales y materiales”), reconocida como ámbito de posible asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y al propio tiempo ha subrayado la relación de complementariedad entre Estatuto de Autonomía y LOPJ.

A la vista de cuanto acaba de exponerse resulta evidente que el Estatuto de Autonomía de Cataluña puede incluir disposiciones relativas al poder judicial y a la administración de la Administración de justicia. Es más, no sólo puede sino que incluso debe, como se desprende de las remisiones mencionadas de la LOPJ y en el marco de la necesaria complementariedad entre ambas normas. Todo ello significa que la constitucionalidad de las previsiones del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña debe ser examinada esencialmente a la luz de las disposiciones constitucionales. Dicho en otros términos, el parámetro de la constitucionalidad del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña debe ser las estrictas previsiones del texto constitucional y, por lo tanto, este examen de la constitucionalidad debe atender a si los preceptos estatutarios respetan los preceptos constitucionales, en particular aquellos que recogen expresamente algún tipo de reserva a favor de la Ley orgánica del poder judicial o de otras leyes orgánicas. En este sentido, esta valoración de la constitucionalidad de las disposiciones de la LO 6/2006 sobre el poder judicial en Cataluña debe efectuarse tratando de calibrar el grado de la afectación o no de las mismas con el núcleo de la reserva constitucional a favor de otra norma. La conclusión de esta operación, indiscutiblemente compleja, es que todas las disposiciones estatutarias que no incidan en el núcleo de la reserva

constitucional a favor de otra norma deben prevalecer y, en los casos en que la tarea de deslinde no permita llegar a conclusiones categóricas, debe optarse por la relación de complementariedad apuntada por la jurisprudencia constitucional, ya aludida anteriormente, y por buscar interpretaciones de la norma estatutaria conformes a la Constitución.

En conclusión, esta representación considera que las reservas constitucionales a favor de la LOPJ, y eventualmente, de otras leyes orgánicas, permiten, por una parte, identificar un núcleo esencial de la materia reservada y, al propio tiempo, constatar su carácter genérico y la presencia de zonas de penumbra que habilitan para la intervención del legislador estatuyente. En definitiva, el juicio sobre la constitucionalidad de las previsiones del Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña no pasa por confrontar las mismas con el contenido de la LOPJ, pues éste en la práctica ha podido superar, y de hecho así ha sido, el ámbito de la reserva a favor de dicha norma. La determinación de la constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre el poder judicial debe fundamentarse, por el contrario, en su conformidad o no con los preceptos constitucionales.

B. Articulado.

- Artículo 95.2

El Defensor recurrente impugna el artículo 95.2 del Estatuto porque prefigura la competencia para la unificación de doctrina del Tribunal Supremo y ello debiera corresponder a la Ley orgánica del Poder Judicial. Al respecto, esta representación debe insistir en que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica, no sólo puede, sino que debe, al amparo del artículo 152 CE, regular determinados aspectos sobre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, incorporando referencias a materias y órganos que tienen su

regulación sustantiva en la LOPJ. Al efectuar esta regulación el Estatuto de Autonomía evidentemente debe situarse en la vertiente externa de la reserva constitucional a favor de la Ley orgánica del poder judicial y limitarse a la mera recepción enunciativa de la institución o materia constitucionalmente establecidas, respetando su garantía institucional y efectuando el explícito reenvío, que no mandato, a la regulación material dentro de la LOPJ. En este sentido esta representación entiende que no hay contradicción entre el artículo 152 CE y el artículo 95.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El primero indica que el Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma y que las sucesivas instancias procesales se agotan ante órganos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma. Por su parte, en concordancia con el artículo 152 CE, el artículo 95.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña culmina la organización judicial en dicho territorio y el artículo 95.2 señala que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de los procesos iniciados en Cataluña y de los recursos tramitados en el citado territorio. Aparecen ciertamente elementos complementarios en el precepto estatutario comparándolo con el artículo constitucional en el que se incardina, tales como el establecimiento de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre los recursos, salvada la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina, todo ello de acuerdo con la pertinente remisión a la Ley orgánica del poder judicial. Para esta representación estos nuevos elementos también se adecúan a la Constitución, como tratará de exponer a continuación.

En primer lugar, debe decirse que la remisión a la LOPJ no pone en cuestión que la determinación del alcance y el contenido de los recursos lo lleven a cabo las respectivas leyes procesales, sino que simplemente, la Ley orgánica del poder judicial, al especificar las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, efectúa un primer enunciado de los recursos ordinarios y

extraordinarios, de los que dichos Tribunales Superiores deben conocer en los diversos órdenes jurisdiccionales.

En segundo lugar, esta representación quiere empezar destacando que la definición del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (artículo 123.1 CE) no comporta que necesariamente deba conocer de todos los recursos extraordinarios que se interpongan contra resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia. La reserva a favor del Tribunal Supremo de la competencia para la unificación de doctrina es la que constituye efectivamente la garantía de que el Tribunal Supremo es el superior en todos los órdenes, sin que sea estrictamente indispensable que el Tribunal Supremo revoque sentencias para materializar la mencionada superioridad.

De conformidad con la Sentencia 56/1990, no parece que pueda haber ningún obstáculo para que el Estatuto de Autonomía de Cataluña pueda completar la previsión constitucional del artículo 152 CE sobre el agotamiento de las instancias procesales con la reserva a favor del Tribunal Superior de Justicia del conocimiento de recursos extraordinarios, incluso no limitados a aquellos que se proyectan sobre derecho propio de la Comunidad Autónoma, ya que, en todo caso, se prevé la competencia del Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. A propósito de este último aspecto, el Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 56/1990 (FJ 33), precisa el ámbito material estrictamente propio a través del cual el Tribunal Supremo puede materializar su posición de supremacía que le atribuye el artículo 123.1 CE y éste es precisamente la “unificación de doctrina”. En las propias palabras del Tribunal Constitucional: “la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes, con independencia de lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, queda salvaguardada por los recursos previstos en las materias que le son propias; es decir, aquellas en las que resulta imprescindible unificar la Jurisprudencia”. En todo caso, la atribución estatutaria

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

- Artículos 97, 98, 99 y 100 (y por conexión 95.5 y 95.6)

Los artículos 97, 98, 99 y 100 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refieren, respectivamente, a la definición, atribuciones y composición del Consejo de Justicia de Cataluña y al control de los actos de dicha institución. Para el Defensor recurrente todos estos preceptos (y por conexión los artículos 95.5 y 95.6) incurren en inconstitucionalidad por vulnerar a su juicio el artículo 122.2 de la Constitución, por invadir la reserva de ley orgánica constitucionalmente establecida en relación con el gobierno del poder judicial y, en definitiva, porque todo ello es contradictorio con el carácter único del poder judicial.

A este respecto esta representación entiende que debe comenzar reiterando cuanto se ha dicho en diversas ocasiones en este escrito de alegaciones acerca de la vinculación introducida por el artículo 152 CE entre la organización del poder judicial único en todo el Estado con la estructura autonómica del mismo y sobre el carácter del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma aprobada por el legislador estatuyente. Todo ello legitima, en el caso que nos ocupa, que el gobierno del poder judicial no deba organizarse necesariamente en todos sus aspectos al margen de la

estructura autonómica del Estado y que los Estatutos de Autonomía puedan incorporar disposiciones relativas a esta materia. Obviamente, esta posible inclusión en el Estatuto de Autonomía de preceptos relativos al gobierno del poder judicial debe hacerse con absoluto respeto a las reservas constitucionales a favor de la ley orgánica en este ámbito. Por ello es obligado examinar en primer lugar el artículo 122.2 de la Constitución para verificar si la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña es respetuosa o no con la configuración constitucional del gobierno del poder judicial y, específicamente, con las reservas efectuadas por el citado precepto constitucional a favor de la ley orgánica.

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

A partir de este marco constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé, en su artículo 97, el Consejo de Justicia de Cataluña como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, y de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial. A este respecto puede considerarse, por una parte, que el artículo 122.2 de la Constitución reserva a la ley orgánica los elementos nucleares del Consejo General del Poder Judicial, aún cuando no se refiere específicamente al modo de su organización y, por otra parte, que las

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

Sentado lo anterior, debe subrayarse la definición clara y precisa del artículo 97.1 cuando alude al Consejo de Justicia de Cataluña como “órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las

competencias de éste último, de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial”. Queda clara, por lo tanto, la intangibilidad de las competencias del Consejo General del Poder Judicial. Dicho esto, procede examinar las atribuciones, la composición y el control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña para calibrar si todo ello es contradictorio con la unidad del poder judicial y en particular con la unidad de gobierno del poder judicial.

Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña se encuentran en el artículo 98 del Estatuto de Autonomía. Antes de examinar el carácter de las mismas, se debe ante todo indicar que la unidad de gobierno del poder judicial exige que los actos de gobierno respondan a los mismos principios, con objeto de asegurar que no habrá jueces sometidos a estatutos distintos dentro del Estado. Esta unidad viene constitucionalmente garantizada por la atribución al Consejo General del Poder Judicial de las funciones que pueden considerarse nucleares dentro de las funciones de gobierno (artículo 122.2 CE cuando se refiere a las materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario); ahora bien, la unidad de gobierno del poder judicial no implica que todas y cada una de las decisiones en la materia deban ser adoptadas necesariamente por el Consejo General del Poder Judicial, sino únicamente aquéllas que son imprescindibles para evitar diferencias de estatuto entre unos jueces y otros que puedan afectar a su independencia. De ahí se deriva que es constitucionalmente compatible con la unidad de gobierno del poder judicial la presencia de órganos de decisión desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial, siempre y cuando se asegure que la actuación de los mismos no va a significar alteraciones en cuanto a los principios del estatuto judicial. A este respecto conviene recordar que la Sentencia 108/1986 (FJ 26) declaró que había unas facultades esenciales de gobierno del poder judicial que debían quedar en manos del Consejo General del Poder Judicial, pero que había otras facultades atribuibles al poder ejecutivo. En el mismo sentido cabe recordar que las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia ejercen

también funciones de gobierno que no son de carácter puramente interno, como se puede constatar en el artículo 152, apartados 1 y 2, de la LOPJ, cuando extiende las funciones gubernativas de dichas Salas a todos los órganos judiciales del territorio.

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

También, en lo que concierne a la composición, para esta representación el Consejo de Justicia de Cataluña no aparece en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía como una institución autonómica que rompa la unidad de gobierno del poder judicial. Obsérvese que las previsiones de este precepto indican que el Consejo de Justicia de Cataluña está presidido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña e integrado por miembros nombrados, de

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

Asimismo, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 100) relativas al control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña revelan el sometimiento de esta institución al Consejo General del Poder Judicial. En efecto, el citado precepto estatutario señala con toda claridad que los “actos del Consejo de Justicia de Cataluña son recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial”.

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

- Artículo 101.

El Defensor recurrente impugna el apartado segundo del artículo 101 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye al Consejo de Justicia de Cataluña la convocatoria de los concursos para cubrir plazas vacantes de magistrados y jueces en Cataluña. A su juicio, esta convocatoria es una materia expresamente reservada a la ley orgánica por el artículo 122 CE. Al respecto, esta representación quiere hacer notar que, del tenor literal del artículo 122.2 CE relativo a las funciones del Consejo General del Poder Judicial (“nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”), no se deriva de manera ineluctable que sea el propio Consejo General del Poder

Judicial el que deba convocar necesariamente los concursos para cubrir las plazas vacantes de jueces y magistrados. Cuestión distinta puede ser los criterios que deben presidir dichos concursos, cuya sede normativa debe ser la LOPJ, pero la cuestión que nos ocupa a propósito del artículo 101.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es meramente la relativa a “la convocatoria”. En este sentido, y a la vista de la literalidad del precepto constitucional, si existe en Cataluña un Consejo de Justicia, órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, no se alcanza a comprender qué objeción de constitucionalidad pueda plantearse al hecho de que la convocatoria de concursos para vacantes de jueces y magistrados en el territorio de la Comunidad Autónoma corresponda a dicho órgano desconcentrado siguiendo las directrices de la LOPJ. Tampoco esta previsión es incompatible con la integración de jueces y magistrados en un cuerpo único, ya que el hecho de que la convocatoria la lleve a cabo el Consejo de Justicia de Cataluña no implica en ningún caso connotación excluyente alguna, máxime si se tiene en cuenta, como se desprende del apartado tercero del mismo artículo 101, que las pruebas no solamente pueden celebrarse en Cataluña sino que pueden tener lugar en cualquier parte del territorio nacional.

- Artículo 102.

El Defensor recurrente impugna este artículo porque entiende que no le corresponde al Estatuto contener previsiones acerca del conocimiento del catalán y del derecho propio de Cataluña por parte de los jueces, magistrados, fiscales y del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Con respecto al conocimiento de la lengua catalana, esta representación debe reiterar que al Estatuto de Autonomía no le corresponde solamente declarar oficial una lengua distinta del castellano y hablada en la Comunidad Autónoma, sino determinar el contenido del régimen jurídico de la oficialidad (STC

82/1986, FJ 1), lo que permite fijar el alcance y consecuencias de la declaración de oficialidad, y por lo tanto comprende la determinación de los derechos y deberes derivados de la misma. El Estatuto no incurre en extralimitación alguna respecto de su función constitucional al incluir la regulación de los derechos y deberes lingüísticos. Así pues, no se produce una concurrencia entre la discutida “competencia lingüística” y una competencia substantiva del Estado sino que el Estatuto, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, tiene, entre otras funciones, precisamente la de determinar el régimen de la cooficialidad, norma que en cumplimiento de dicha función contiene unas disposiciones sobre este régimen en el medio judicial, con un alcance razonable y coherente con el derecho al uso de una de las lenguas oficiales, sin detrimento de la otra y para que los ciudadanos que decidan ejercer este derecho lingüístico no se vean discriminados a causa del mismo en su derecho a la tutela judicial efectiva.

En el primer apartado se exige la acreditación de un “conocimiento adecuado y suficiente del catalán” vinculándose esta exigencia a la efectividad de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Habida cuenta que la oficialidad conlleva el derecho de uso de cualquiera de las lenguas cooficiales en Cataluña, también ante la Administración de Justicia (STC 56/1900, FJ 41), resulta necesario instrumentar las medidas necesarias para que este derecho sea efectivo, y el legislador estatutario ha considerado que la opción adecuada a estos efectos es la de requerir la capacitación de los miembros de la carrera judicial y del Ministerio Fiscal en este aspecto, remitiéndose a la ley, del legislador competente, se entiende, para determinar la forma y el alcance de la acreditación del conocimiento del catalán. La competencia lingüística requerida, que no debe confundirse con una imposición del uso del catalán, debe adquirirse para ocupar plaza en Cataluña y no tanto para poder optar o solicitar, lo que deja margen al Estado para que en la regulación del acceso y la provisión de las plazas correspondientes adopte el sistema que considere

oportuno. La reciente Sentencia 270/2006, (FJ. 11) no ha considerado a los miembros del poder judicial al margen de las medidas de normalización lingüística, entendiéndose, eso sí, que corresponde al Estado regular su adopción. Cabe considerar que el precepto impugnado incorpora ya el criterio del Estado, que es el de que se encuentra en disposición de posibilitar la efectividad plena del derecho de uso del catalán ante los órganos judiciales, y los miembros que los integran, junto al Ministerio Fiscal, sin perjuicio del ulterior ejercicio de la competencia que le está reservada en el artículo 149.1.5 CE. La interpretación adecuada del artículo 102, por otra parte, exige poner en relación su apartado 1 con su apartado 3, que configura el conocimiento “de la lengua y el derecho propios” como un mérito de necesaria valoración (“específica y singularmente”) en los concursos de traslados, lo que permite suponer que el apartado 1 puede tener un sentido más extenso que corresponderá precisar a la ley.

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

derecho propio de Cataluña, dejando a la LOPJ y a otras normas la determinación concreta del momento, la forma y el contenido de las correspondientes pruebas de acreditación.

Lo mismo cabe decir a propósito del apartado tercero del artículo 102 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se establece que el conocimiento suficiente del derecho propio se valorará específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado. A las argumentaciones ya señaladas cabe recordar que una previsión similar ya se contenía en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de 1979 y que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990 (FJ 46) ya declaró la complementariedad entre los Estatutos de Autonomía y la LOPJ en orden a que las correspondientes pruebas selectivas deban tener en cuenta las exigencias estatutarias relativas a considerar como mérito preferente el conocimiento del derecho propio de una Comunidad Autónoma.

A propósito del apartado 4 debe recordarse 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 a la que ya se ha aludido anteriormente como sector susceptible de actuación autonómica. En consecuencia, es totalmente coherente que la norma estatutaria prevea que dicho personal en Cataluña conozca suficientemente la lengua propia y cooficial para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos reconocidos por el propio Estatuto.

- Artículo 103.3

Con respecto a la impugnación de este precepto esta representación quiere recordar que el mismo permite que, mediante ley del Parlamento de Cataluña y dentro del marco dispuesto por la LOPJ, puedan crearse cuerpos de

funcionarios al servicio de la Administración de Justicia que dependan de la función pública de la Generalidad. Ello puede llevar a la creación de nuevos cuerpos con funciones distintas de las atribuidas a los cuerpos nacionales existentes y esta representación considera que es perfectamente constitucional tal posibilidad. En efecto la Constitución no exige integrar al personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos nacionales y, por lo tanto, resulta conforme a la Constitución que por ley autonómica, que debe respetar en todo caso el estatuto jurídico fijado en la LOPJ, se creen cuerpos de funcionarios dependientes de la Generalidad al servicio de la Administración de Justicia para desarrollar funciones en ámbitos de la administración de la Administración de Justicia no cubiertos con funcionarios de cuerpos nacionales.

- Artículo 108.1

El Defensor recurrente considera que el artículo 108.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña incurre en una extralimitación material por atribuir, en los términos de la LOPJ, competencias a la Generalidad y al Consejo de Justicia de Cataluña sobre Justicia de Paz.

Habida cuenta de que, por una parte, la Constitución (art. 122.1) atribuye a la LOPJ la regulación de juzgados y tribunales, y que, por otra parte, los jueces de paz no pertenecen a la carrera judicial, es evidente que el artículo 108.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se encuentra en la zona de penumbra, a la que ya se ha aludido anteriormente, entre reserva constitucional y posible intervención del legislador estatuyente. Por este motivo, la previsión estatutaria del artículo 108.1 debe entenderse e interpretarse, como en otros supuestos ya señalados anteriormente, en términos no imperativos sino de complementariedad con la LOPJ.

2. Otros Órganos estatales.

- Artículo 180

El artículo 180 prevé la participación de la Generalidad en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial. Para el Defensor recurrente, la citada previsión estatutaria no puede estar recogida en un Estatuto de Autonomía. A este respecto, esta representación quiere señalar que el precepto en cuestión introduce simplemente y escuetamente un principio general de participación de la Generalidad en los mencionados procesos de designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que en los términos indicados es perfectamente incluible en un Estatuto de Autonomía como norma institucional básica. En realidad ello no es sino el reflejo de dos principios constitucionales esenciales para el adecuado funcionamiento de un Estado compuesto como el español: el principio autonómico y el principio de lealtad institucional. Este principio de participación, cuya concreción y desarrollo el propio artículo 180 del Estatuto deja a lo que dispongan las leyes o el ordenamiento parlamentario, en modo alguno puede desnaturalizar la configuración constitucional de tales instituciones ni sustituir la potestad del legislador estatal para regular en su detalle el proceso de designación de los integrantes de los dos órganos constitucionales referidos. Examinando los artículos 159 y 122 de la Constitución, relativos a la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, puede comprobarse que lo previsto en el artículo 180 del Estatuto de Cataluña no implica ninguna interferencia perturbadora en los procedimientos contemplados. Como ya se ha indicado, serán las disposiciones legales o las del ordenamiento parlamentario las que en su momento puedan materializar el principio de participación reconocido por el

citado artículo 180. Esta representación quiere insistir además en que la previsión estatutaria del artículo 180 no atribuye a la Generalidad la designación de parte de los miembros de estas instituciones y, por otro lado, tampoco impide que otras normas estatutarias puedan contener el mismo principio.

- Artículo 182

El Defensor recurrente impugna los apartados 1, 2 y 3 del artículo 182 en los que se contempla que la Generalidad designa o participa en los procesos de designación de determinados organismos económicos y sociales en los términos establecidos por la legislación aplicable. Para el Defensor recurrente los tres párrafos indicados son inconstitucionales porque no corresponde a la norma estatutaria efectuar dicha regulación. Para esta representación, la previsión estatutaria tiene su justificación en la necesidad que tiene un Estado compuesto de articular diversos mecanismos para integrar y coordinar el ejercicio respectivo de las competencias autonómicas y estatales en aplicación del principio autonómico y del principio de lealtad institucional. No se olvide por otra parte que las Comunidades Autónomas se configuran para la defensa de sus intereses específicos pero también para la articulación de los intereses generales del Estado. En este caso, además, no se trata de una regulación innovadora introducida por el Estatuto de Autonomía de 2006. El anterior Estatuto de 1979 en su artículo 53 ya preveía que la Generalidad, de acuerdo con las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado. Como puede verse, no hay, dejando al margen la regulación más extensa y detallada del Estatuto vigente, una diferencia sustantiva entre el artículo 53 de 1979 y el artículo 182 de 2006. En ambos se contempla la facultad de designación por parte de la Generalidad y se remite la concreción de esta designación o de la participación en los procesos de designación a lo

que disponga la legislación aplicable. En consecuencia, si el artículo 53 del Estatuto de 1979 era constitucional, también lo es el artículo 182 del Estatuto de 2006.

3. Disposiciones sobre el sistema de financiación.

- Disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima

El Defensor recurrente impugna las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima, en la medida que las mismas contienen *“(...) deberes implícitos conducentes a que el Estado ‘deba’ modificar leyes (...) en el ámbito de sus competencias. Y ello, como reiteradamente se viene sosteniendo, porque no es de recibo que la rigidez propia de un Estatuto de Autonomía que, aun siendo Ley Orgánica, no puede ser reformada a iniciativa de las Cortes Generales o, al menos, sin el consentimiento del Parlamento autonómico, limite la potestad legislativa de las Cortes Generales precisamente en el ámbito de las competencias de las mismas”*.

Si se analiza el fondo de este argumento, debe concluirse que lo que cuestiona el Defensor recurrente es la existencia misma del Estado autonómico: las comunidades autónomas, de acuerdo con la Constitución se constituyen mediante la aprobación de su respectivo Estatuto de Autonomía, el cual, de acuerdo con el artículo 147.1.d CE debe contener las competencias asumidas en el marco de la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios que les corresponderán. El establecimiento de las bases para el traspaso de los servicios que correspondan a las comunidades autónomas, que es un contenido necesario de los Estatutos, implica la limitación de los poderes del Estado, incluso en lo relativo a la potestad legislativa de las Cortes Generales, y ello porque las Cortes Generales son un poder constituido, sometido a la Constitución de acuerdo con el artículo 9 de la misma, y que, por tanto, debe

reconocer y amparar los estatutos de autonomía como parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. El hecho de que, de conformidad con la Constitución (artículo 147.3 CE), los estatutos de autonomía no puedan ser directamente reformados con la sola voluntad de las Cortes Generales no puede ser la causa de una supuesta inconstitucionalidad de las normas que el Estatuto imponga, como norma integrante del ordenamiento jurídico del Estado que es, ya que ello implicaría también sostener que la Constitución tiene límites que ella misma no podría franquear.

El Estatuto contiene, porque la Constitución lo impone, deberes implícitos del Estado. Tales deberes implícitos resultan de la obligación del Estado de reconocer y amparar el Estatuto como parte integrante de su ordenamiento jurídico. También contiene obligaciones explícitas. No acabamos de entender por qué el Defensor recurrente califica de deberes *implícitos* lo que establecen las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima. Serían implícitos si dichas disposiciones no existieran en el Estatuto, porque tales deberes derivarían *implícitamente* de las disposiciones del Título VI del Estatuto cuya constitucionalidad no se impugna por el Defensor recurrente. Si no existieran las disposiciones impugnadas si que nos hallaríamos ante *deberes implícitos*, porque el Estado estaría obligado a adoptar las medidas que garantizaran los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones, que son los principios que rigen la financiación de la Generalidad de acuerdo con el artículo 201.1 del Estatuto; de la misma manera que el Estado estaría obligado *implícitamente* a ceder tributos a la Generalidad, algunos de ellos totalmente, incluida la capacidad normativa, y en otros casos, parcialmente, y en estos, en su caso, también con una cierta capacidad normativa, de acuerdo con el artículo 203.2 del Estatuto.

Lo que establecen las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima no son, pues, *deberes implícitos* que una Comunidad Autónoma imponga al Estado, 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 Generalidad de Cataluña. En este sentido debe recordarse que la Constitución reconoce a las comunidades autónomas autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, Como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 14/1986, de 31 de enero (FJ 2), la hacienda privativa de las comunidades autónomas «*es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma*». En un mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal en las STC 63/1986, de 21 de mayo, (FJ 4), y 183/1988, de 13 de octubre, (FJ 1).

No puede afirmarse, como hace el Defensor recurrente, que el Estatuto *“limite la potestad legislativa de las Cortes Generales precisamente en el ámbito de las competencias de las mismas”*. El límite lo establece la Constitución, ya que debe recordarse que el artículo 157.3 CE determina el contenido que puede tener la Ley orgánica a la que el mismo artículo se refiere. En primer lugar debe señalarse 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, la Constitución establece tres ámbitos concretos a la Ley orgánica prevista en el artículo 157.3:

- Regular el ejercicio de las competencias financieras a que se refiere el apartado 1.
- Regular las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir.

- Regular las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado.

Si nos fijamos en lo que aquí interesa, la competencia del Estado a partir del artículo 157.3 es de regulación del ejercicio de las competencias financieras, no de determinación de los recursos autonómicos; éstos se determinan necesariamente en el Estatuto, porque se trata de “*competencias*” (tal como lo establece el mismo artículo 157.3 CE), y de conformidad con el artículo 147.2. *d*, los estatutos deben incluir las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución. Ello implica que el Estatuto es la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que difiera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior, ley que es debida, no porque se establezca una imposición ilegítima al Estado, sino porque lo dispone el Estatuto de acuerdo con la Constitución.

Este planteamiento, además, ha recibido su confirmación por la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, en relación a la disposición adicional séptima último párrafo del Estatuto, debe recordarse que su redacción coincide con la de la disposición adicional sexta.3 del Estatuto de 1979, donde ya se establecía que “*el Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley, o si concurriesen razones de urgencia, como Decreto-Ley*”. Justamente, en relación a la aplicación de dicha previsión se produjo la STC 181/1988, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 30/1983, ya que, “*si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía para Cataluña obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 41/1981, sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea*” (FJ 7).

Por todo ello, esta representación sostiene la plena constitucionalidad de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima del Estatuto de Cataluña.

VIII. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS

El Defensor recurrente impugna globalmente la regulación del sistema de asunción de competencias establecido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y particularmente los preceptos que lo presiden (Art. 110, 111 y 112), porque a su juicio contienen normas meramente interpretativas de la Constitución que, además de ser inconstitucionales en sí mismas, lo son también por predeterminar esferas de la competencia estatal, por vincular a otras Comunidades Autónomas e invadir la competencia del Tribunal Constitucional. A partir de esta argumentación general el Defensor recurrente impugna concretamente una serie de artículos del Título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña sin aportar ya otros motivos de inconstitucionalidad específica.

Todo ello exige a esta representación efectuar unas consideraciones generales sobre el sistema de distribución competencial y unas alegaciones específicas en defensa de los artículos 110, 111 y 112. Sobre esta base se predicará la constitucionalidad del resto de preceptos impugnados a la vista de que el Defensor recurrente no aporta otras causas específicas de inconstitucionalidad. Permítasenos antes de proceder a esta exposición expresar nuestra sorpresa ante el hecho de que para el Defensor recurrente los enunciados del artículo 148.1 CE constituyen todavía un límite a la asunción de competencias por parte del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Baste recordar al respecto que constituye un punto unánimemente compartido la consideración del artículo 148.1 CE como una habilitación competencial de valor transitorio para las

Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143 CE y que, además, Cataluña accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 CE.

1. Consideraciones generales sobre el sistema de distribución competencial.

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

A. El alcance del artículo 149 .1 CE.

Se objeta que a través del Estatuto de Autonomía la Generalidad no puede asumir como propias competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución. Nada tiene que oponer esta representación a esta cuestión

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

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

El artículo 149.3 CE, por su parte, coadyuva al reconocimiento de esta disponibilidad en favor del legislador estatuyente al establecer que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Con esta disposición esta representación entiende que la

Constitución efectúa una acotación del posible alcance de las competencias estatales y habilita al legislador estatuyente, en el momento de determinar el alcance de las competencias autonómicas, a interpretar de manera estricta las reservas competenciales en favor del Estado ciñéndolas a los enunciados “expresos” del artículo 149.1 CE. En definitiva, esta representación considera que el artículo 149.3 CE permite que las Comunidades Autónomas asuman, a través del correspondiente Estatuto, las materias y las funciones no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149.1 CE. Podría objetarse a primera vista que el artículo 149.3 se refiere literalmente a “materias” y que, por lo tanto, la disponibilidad del legislador estatuyente no alcanza a los ámbitos funcionales de las competencias. Pero una interpretación de este signo sería absurda, si se observa que idéntica expresión “materias” se utiliza en el encabezamiento del artículo 149.1 para referirse a las competencias exclusivas del Estado y la lectura completa de dicho precepto ilustra claramente que, bajo el término un tanto impreciso de “materias”, el texto constitucional alude tanto a los ámbitos materiales como a los ámbitos funcionales de las competencias reservadas al Estado.

Así pues, a partir de la interpretación combinada y sistemática de los artículos 149.1 y 149.3 a propósito de la expresión “materias”, el legislador estatuyente, en el momento de determinar las competencias de la Comunidad Autónoma, está obligado, en primer lugar, a respetar las expresas reservas competenciales en favor del Estado, pero al propio tiempo dispone de un cierto margen de apreciación sobre el alcance de aquellos enunciados con zonas de penumbra y de este modo puede llegar a atribuir a la Comunidad Autónoma todas las competencias que no han quedado expresamente atribuidas al Estado.

B. El valor de la jurisprudencia constitucional.

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

Así, en primer lugar, debe admitirse que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como la de los demás órganos jurisdiccionales, no tiene un valor absoluto ni un carácter inmodificable ya que no existe una vinculación total a la jurisprudencia anterior y además le son aplicables las reglas generales de la interpretación jurídica recogidas por nuestro Código Civil según las cuales las normas jurídicas, entre otros criterios, deben interpretarse en relación al contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ofrece ejemplos de cambio de criterio y entre ellos puede mencionarse el relativo a la función de la supletoriedad del derecho estatal prevista por el artículo 149.3 del texto constitucional (véanse la STC 84/1982 y la STC 76/1983 en comparación con la STC118/1996 y la STC 61/1997). Además, es preciso tener en cuenta que la interpretación constitucional tiene una naturaleza intrínsecamente distinta de la interpretación jurídica ordinaria como consecuencia de la distinta naturaleza de la Constitución respecto de las restantes normas integrantes del ordenamiento jurídico. Una Constitución democrática es esencialmente un marco jurídico abierto que debe permitir el desarrollo de distintas opciones políticas y

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

En segundo lugar, cabe destacar que en la jurisprudencia constitucional en materia de litigiosidad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas incide de manera muy determinante en muchos supuestos un específico canon de constitucionalidad como es el establecido por el artículo 28 de la LOTC y ello es preciso tenerlo presente en el momento de pretender utilizar dicha jurisprudencia constitucional como parámetro de constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía. Del precepto mencionado de la LOTC se desprende inequívocamente que, para apreciar la conformidad o no de una ley con la Constitución, el Tribunal Constitucional deberá considerar, además del propio texto constitucional, las otras normas integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad y, entre las mismas, en lugar preferente el Estatuto de Autonomía correspondiente.

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

A partir de estos criterios conviene recordar que cuando el Tribunal Constitucional resuelve litigios en cuestiones competenciales actúa a instancia de parte para decidir si una determinada solución normativa es o no es conforme a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad. Para llevar a cabo esta labor el Tribunal Constitucional debe efectuar una interpretación de la Constitución, de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad conjuntamente y de la norma objeto de enjuiciamiento para proceder finalmente

a la operación de contraste correspondiente que le permita decidir sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada. En este sentido es imprescindible distinguir en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por una parte, los pronunciamientos relativos específicamente a precisar la significación y el alcance de los preceptos de la propia Constitución y, por otra, los pronunciamientos sobre el sentido del bloque de la constitucionalidad en su conjunto y sobre las normas inferiores a la Constitución que son objeto de contraste con el texto constitucional y con el bloque de la constitucionalidad. Como es evidente, únicamente el primer tipo de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sirve para juzgar la posible inconstitucionalidad de un Estatuto de Autonomía. Con todo, atribuir validez a este tipo de pronunciamientos del Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía no implica que necesariamente con los mismos quede definitivamente cerrada la interpretación de la significación, el alcance y el contenido de los preceptos constitucionales ya que, si esto último se produjera, ello supondría la petrificación del texto constitucional e impediría la imprescindible adaptabilidad de la Constitución a nuevas exigencias de la evolución social. Nos remitimos en este punto a las consideraciones efectuadas anteriormente acerca de carácter necesariamente evolutivo de la propia jurisprudencia constitucional.

En definitiva, esta representación reitera su reconocimiento al Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y a los efectos de sus sentencias, pero entiende que un número considerable de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre cuestiones competenciales, al estar fundamentados no solamente en la Constitución sino también en otros parámetros complementarios del bloque de la constitucionalidad, no pueden utilizarse mecánicamente como parámetro de constitucionalidad para juzgar el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Al propio tiempo esta representación quiere subrayar, al hilo de cuanto se viene diciendo en este punto de este

escrito de alegaciones, la legitimidad del legislador estatuyente para impulsar y aprobar una reforma estatutaria que, con respeto al marco constitucional, dote de nuevos contenidos a la autonomía de la Comunidad, redimensionando el bloque de la constitucionalidad, y quiere también señalar que el enjuiciamiento de tales novedades estatutarias no puede basarse en criterios jurisprudenciales dictados en circunstancias, procedimientos y normas cuyas características difieren sustancialmente del supuesto presente. Todo ello, como no podía ser de otra manera, sin pretender en absoluto sustraer al Tribunal Constitucional su función propia cual es la de enjuiciar la conformidad o no de cualquier norma con la Constitución interpretando y aplicando la misma a través de los correspondientes procesos constitucionales.

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

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

Así, por una parte, la definición de las categorías funcionales de competencias llevada a cabo por los preceptos estatutarios mencionados no tiene carácter “general”, ya que únicamente es aplicable a las competencias concretas que en

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

Autonomía puedan proceder a la concreción del contenido competencial que estimen más adecuado para la Comunidad Autónoma correspondiente.

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

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

El Defensor recurrente en diversos pasajes de su escrito afirma que el Estatuto de Autonomía de Cataluña invade las competencias reservadas al Estado cuando contempla la participación de la Generalidad en instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus propias competencias o a los intereses de Cataluña.

El punto de partida de nuestra argumentación en defensa de la constitucionalidad de dichos instrumentos de participación no puede ser otro

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

En el caso que nos ocupa debe observarse que las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativas a la participación de la Generalidad en actuaciones del Estado no ponen en cuestión la adopción de la decisión correspondiente por parte del propio Estado. En efecto, las disposiciones

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

Así pues, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativas a la participación de la Generalidad en actuaciones del Estado son técnicas de colaboración interinstitucional que persiguen asegurar la necesaria mutua información entre los entes dotados de poder político en un Estado compuesto y garantizar de este modo el funcionamiento armónico de dicho Estado. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña puede prever estas técnicas de colaboración bilateral como parte de su contenido propio en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma tal como ya se indicó en las consideraciones generales de introducción a este escrito de alegaciones.

2. Articulado.

- Artículos 110, 111 y 112.

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

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

El art. 147.2.d) de la Constitución española impone al Estatuto de Autonomía de Cataluña, como contenido necesario, la determinación de las competencias de la Generalidad asumidas dentro del marco establecido en la propia Constitución y, por su parte, el artículo 149.3 del propio texto constitucional habilita a la Comunidad Autónoma a asumir, mediante el Estatuto, todas las no atribuidas expresamente al Estado. De ahí se desprende que la distribución competencial, por expresa previsión constitucional, no se establece únicamente en la Constitución, sino que la llevan a cabo la propia Constitución y cada uno de los Estatutos de Autonomía. En cumplimiento del mandato y de la habilitación constitucionales a las que se ha hecho referencia anteriormente y con el fin de precisar al máximo el contenido material y funcional de las

competencias asumidas, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha optado por definir con detalle y precisión los ámbitos materiales sobre los que asume competencias, así como también las potestades y funciones cuya titularidad competencial asume en cada caso concreto.

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

cabal cumplimiento al mandato del artículo 147.2.d) CE, en los términos de la habilitación contenida en el artículo 149.3 CE y dentro del marco permitido por las previsiones del artículo 149.1 CE.

Así pues, esta representación considera que la delimitación funcional establecida por los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no es contraria a la doctrina establecida en la STC 76/1983, ya que no implica una definición abstracta y general de las competencias que se imponga de manera unilateral al Estado. Se trata, por el contrario, de una concreción de las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña que nada tiene que ver con una imposición unilateral al Estado, pues el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica estatal elaborada y aprobada de común acuerdo por las instituciones parlamentarias del Estado y de Cataluña y ratificada en referéndum por los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma. La naturaleza, la función constitucional y la posición en el ordenamiento jurídico del Estatuto, derivada de su carácter de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma establecido por el artículo 147.1 CE, justifican que dicha norma pueda llevar a cabo la mencionada nueva operación de distribución funcional de las competencias, modificando parcialmente la efectuada en el anterior Estatuto y en desarrollos legislativos estatales y autonómicos. Con todo, no debe olvidarse que el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 ya desarrolló una función equivalente de delimitación funcional de las competencias asumidas y que en ningún momento se puso en duda su adecuación a la Constitución. Ciertamente la LO 6/2006 incorpora elementos nuevos como una mayor densidad normativa en la definición de los contenidos materiales de cada ámbito competencial y unas categorías funcionales en parte distintas de las contempladas por el Estatuto de 1979. Pero todo ello, en definitiva, tiene pleno acomodo constitucional a la luz del principio dispositivo que preside las disposiciones de la Constitución española relativas a la organización territorial del Estado y que, consiguientemente,

admite una diversidad, asimetría y relativa heterogeneidad de desarrollos estatutarios. Esta diversidad fue manifiesta en los albores de la construcción del Estado autonómico y si posteriormente fue sustituida por un mayor grado de homogeneidad en la definición de las categorías funcionales de las competencias estatutariamente asumidas la explicación de este fenómeno no deriva de un expreso mandato constitucional sino de otros factores de naturaleza más directamente política.

Especial consideración merece para el Defensor recurrente la configuración estatutaria de las competencias compartidas, en particular debido al tratamiento efectuado de las bases. Por este motivo esta representación quiere afirmar de entrada que la definición de las competencias compartidas contenida en el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no impide al legislador estatal la posibilidad de establecer las bases concretas en cada uno de los ámbitos materiales en los que la Constitución le ha reservado esta competencia, ni tampoco le impide hacerlo mediante opciones legislativas de carácter meramente principal o bien de mayor densidad normativa en función de las circunstancias de cada momento y de cada sector concreto susceptible de ser regulado mediante la legislación estatal básica. El único límite, ya reconocido desde hace mucho tiempo por la jurisprudencia constitucional en la STC 32/1981, es la prohibición de vaciar de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo mediante la que la Generalidad de Cataluña ha de poder “establecer políticas propias”, como ahora expresamente recoge el precepto estatutario.

Ahora bien, las novedades del artículo 111 son, por una parte, que, en relación a Cataluña, tienen la condición de bases únicamente aquellos principios o mínimo común normativo establecidos en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto, y, por otra parte, que se atribuye a la Generalidad la integridad de la

potestad reglamentaria y de la función ejecutiva correspondientes a los ámbitos materiales de las competencias compartidas. Ambos aspectos entran, a criterio de esta representación, dentro del margen de disponibilidad de que goza el legislador estatuyente en cumplimiento de la función constitucional encomendada por el artículo.147.2.d) CE. En efecto, las previsiones del artículo 149.1 de la Constitución no exigen que la normativa básica deba establecerse mediante normas con rango de ley, pero tampoco impiden que ésta sea la consecuencia indirecta de la determinación del alcance funcional de las competencias autonómicas. A este propósito es oportuno recordar que el Tribunal Constitucional, al interpretar el art. 149.1 de la Constitución en relación a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo previstas en los correspondientes Estatutos de Autonomía, ha venido deduciendo también la regla general de que las bases deben fijarse mediante normas con rango de ley, si bien ha admitido que excepcionalmente podían establecerse en normas reglamentarias o, incluso, en algún supuesto a través de actos singulares. Pero también debe tenerse en cuenta que dicha doctrina del Tribunal Constitucional ha sido establecida a partir no únicamente de los enunciados del art. 149.1 de la Constitución sino, precisamente, a partir de la delimitación de las competencias compartidas como consecuencia del contraste entre las previsiones constitucionales con los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía y, además, en cuanto a las potestades no expresamente asumidas por los Estatutos y que consiguientemente correspondían al Estado en virtud del artículo 149.3 de la Constitución. Estas consideraciones permiten concluir sobre este punto que el legislador estatuyente, al establecer las potestades inherentes al ámbito funcional de las competencias compartidas de la Generalidad, puede atribuir a la Generalidad la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva en relación con las materias sometidas a dicho régimen competencial ya que se trata de potestades y funciones que, atendiendo a lo señalado en el art. 149.3 de la

Constitución, no han sido “atribuidas expresamente” al Estado por la Constitución.

Finalmente, en relación con las bases, esta representación debe advertir que el artículo 149.1 no indica en ningún punto de su extensa redacción que las disposiciones estatales de carácter básico deban configurar un común denominador normativo de aplicación en todo el Estado. Como la propia recurrente reconoce ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha establecido esta definición, pero es preciso recordar que el mismo Tribunal Constitucional ha admitido también, por una parte, la posibilidad de que el Estado dicte normas básicas diferenciadas según las Comunidades Autónomas y, por otra parte, la posibilidad de que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades Autónomas, cuando tales excepciones resulten de la Constitución o del Estatuto de Autonomía (entre otras, SSTC 214/1989 FJ.26, 140/1990 FJ.5.a, 147/1991 FJ.4.D, 109/1998 FJ.3, 30/2000 FJ.9 y 222/2006 FJ.3. En consecuencia, también en este punto el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es conforme a la Constitución.

Por lo que respecta al artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe señalarse que dicho precepto determina el ámbito funcional de las competencias ejecutivas de la Generalidad. En concreto establece que corresponde a la Generalidad la potestad reglamentaria para aprobar disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado y la función ejecutiva. Esta representación quiere hacer notar que en ninguno de los supuestos en los que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado las competencias de “legislación” se dice de forma expresa que en dicha reserva se incluya la potestad de aprobar los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reconocido (STC 18/1982 FJ. 2 y 3) que, aun cuando el término “legislación” admite más de una interpretación, cabía entenderlo en el sentido que incluye también la potestad

reglamentaria estatal. Pero una vez más debe advertirse que también en este caso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no puede servir de parámetro para el enjuiciamiento del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, puesto que la misma se dictó a propósito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante del contraste del art. 149.1 de la Constitución con las previsiones de las competencias ejecutivas asumidas en los Estatutos de Autonomía entonces vigentes. En dichos Estatutos no se determinaba de modo expreso la atribución de la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional correspondiente a las competencias ejecutivas y consiguientemente dicha potestad reglamentaria correspondía al Estado en virtud del artículo 149.3 de la Constitución. A tenor de cuanto acaba de señalarse la opción del legislador estatuyente, al incluir en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional de las competencias ejecutivas, encuentra pleno acomodo constitucional ya que se trata de una potestad que en los términos del artículo 149.3 CE no ha sido “atribuida expresamente” al Estado por parte de la Constitución.

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

A la vista de todas las consideraciones anteriores esta representación considera que no tiene ningún fundamento la tacha de inconstitucionalidad planteada por el Defensor recurrente a propósito de una serie de preceptos concretos del Título de competencias pues en modo alguna se trata de normas

puramente interpretativas. En este sentido, y puesto que el Defensor recurrente tampoco efectúa alegaciones específicas para cada uno de los preceptos impugnados, esta representación estima que con las alegaciones realizadas anteriormente puede predicarse la constitucionalidad de los artículos que se van a referenciar a continuación. Permítasenos añadir antes 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 Generalidad asume competencias. Ello, a criterio de esta representación, ofrece mayor precisión normativa y seguridad jurídica dentro del marco constitucional determinado por los artículos 147.2 d), 149.1 y 149.3. En conclusión, por todos los motivos expuestos, son conformes a la Constitución los artículos siguientes:

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, integro; 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;

IX. ALEGACIONES EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS REGULADORES DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

1. Consideraciones generales.

El Defensor recurrente basa la impugnación de determinados preceptos reguladores de las relaciones entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en el desbordamiento del contenido propio del Estatuto de Autonomía, en la presencia extralimitada del principio de bilateralidad como principio de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en la usurpación generalizada de potestades estatales en diversos ámbitos. Procede, pues, que esta representación efectúe unas consideraciones generales a modo de introducción a sus alegaciones en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados en este ámbito.

Con respecto al fundamento constitucional de la previsión estatutaria de las relaciones institucionales de la Generalidad y a la idoneidad del Estatuto de Autonomía para regularlas en sus diversas manifestaciones, esta representación se remite a cuanto se ha expuesto sobre el contenido de los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica en las consideraciones generales que abren el presente escrito de alegaciones.

Entrando ya más concretamente en algunas de las objeciones generales que plantea el Defensor recurrente cumple referirse, en primer lugar, al principio de bilateralidad. Sobre este punto esta representación quiere subrayar que el principio de bilateralidad no es sino una consecuencia del principio de lealtad institucional repetidamente invocado por la jurisprudencia constitucional como uno de los elementos esenciales para el funcionamiento armónico de un Estado compuesto (entre otras, SSTC 18/1982, 46/1990, 51/1990, 68/1996 y

158/2004). En efecto, un Estado compuesto, como lo es el Estado autonómico español, requiere para su adecuado funcionamiento la existencia de unas relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas que pueden articularse a través de mecanismos bilaterales y multilaterales. Ciertamente la Constitución española no es explícita en cuanto a los mecanismos bilaterales o multilaterales de colaboración pero la prueba de su necesidad se refleja en la jurisprudencia constitucional citada y en diversas previsiones del ordenamiento jurídico.

Centrándonos en los instrumentos bilaterales de colaboración, puede constatarse su acogida ya en los Estatutos de Autonomía (en todos ellos se prevén Comisiones Mixtas de Transferencias y de Valoraciones) y específicamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se contempla un órgano de relación bilateral como la Junta de Seguridad (art. 13). Asimismo la ley 30/1992 prevé en su artículo 5 la existencia de comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas que en el caso de Cataluña existía desde 1987, es decir, antes de la mencionada previsión legal. A la vista de estos antecedentes estatutarios y de la legislación ordinaria y atendiendo al carácter del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica aprobada por el legislador estatuyente, esta representación entiende que la norma estatutaria es la sede adecuada para la previsión de mecanismos de relación bilateral entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. Ello no implica que el Estatuto descarte o ignore los mecanismos de relación multilateral. Antes al contrario, el principio de multilateralidad en las relaciones entre el Estado y la Generalidad está presente tanto en el artículo 3.1 como en el artículo 175.2 del Estatuto y si no se contemplan los mecanismos concretos de relación multilateral es debido a que se trata de una materia que no compete al Estatuto de Autonomía.

El Defensor recurrente atribuye a algunas manifestaciones del principio de bilateralidad presentes en el Estatuto de Autonomía especiales efectos perturbadores. Al respecto debe afirmarse, en primer lugar, que en todos los casos se trata de supuestos que afectan las competencias de la Generalidad o los intereses de Cataluña; en segundo lugar, debe recordarse que la ejecución del Derecho comunitario debe regirse por las reglas generales internas de distribución de competencias (entre otras, STC 252/1988); en tercer lugar debe observarse 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 Generalidad, dentro del marco constitucional, le corresponde al mismo como norma institucional básica prever los diversos mecanismos de relación bilateral con el Estado; y en sexto lugar, 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.

2. Articulado

- Artículo 183.

El Defensor recurrente impugna el artículo 183 porque entiende que las funciones conferidas a la Comisión bilateral Generalidad-Estado son inconstitucionales cuando se atribuyen facultades sobre materias, actividades o sectores cuya disciplina ha de ser establecida por la legislación estatal. Esta representación quiere señalar a este propósito que, como se ha indicado anteriormente, la existencia de una comisión bilateral Generalidad-Estado no

es una novedad en términos absolutos derivada del Estatuto de Autonomía de 2006 pues desde 1987 se contaba con una y posteriormente la ley 30/1992 reconoció jurídicamente este tipo de instrumento de relación bilateral. El Defensor recurrente cuestiona especialmente la constitucionalidad de algunas de las funciones asignadas a la Comisión bilateral porque se proyectan sobre competencias estatales. Ahora bien, esta objeción carece de fundamento si se examina la naturaleza de la Comisión bilateral Generalidad-Estado: se trata de un órgano de participación y de colaboración de la Generalidad en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la Autonomía de Cataluña y de un marco de permanente relación y de intercambio de información entre el Estado y la Generalidad con respecto a la respectivas políticas públicas, los asuntos de interés común y el establecimiento de mecanismos de colaboración. Así pues, en ningún caso las funciones de la Comisión bilateral pueden dejar sin efecto o sustituir las decisiones que deba adoptar el Estado en el ejercicio de sus competencias.

- Artículo 186.

El Defensor recurrente impugna las previsiones del artículo 186 relativas a la participación de la Generalidad en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea fundamentalmente por el carácter imperativo de algunas de las expresiones utilizadas en dicho precepto. Esta representación considera por el contrario que el contenido del artículo 186 es plenamente conforme a la Constitución. En este sentido, por un lado, cuando el ámbito de afectación puede no ser específico de la Generalidad de Cataluña, el Estatuto señala que la participación debe realizarse a través de los mecanismos multilaterales regulados necesariamente mediante disposiciones estatales. Por otro lado, cuando los asuntos europeos incidan en competencias específicamente exclusivas de la Generalidad se contempla un mecanismo de participación bilateral. En cualquier caso, el Estatuto se limita a establecer, a propósito de la

participación en la formación de las posiciones del Estado en asuntos europeos, meros principios cuyo desarrollo deberá ser llevado a cabo por el legislador estatal. Únicamente cuando la posición estatal afecta a competencias exclusivas de la Generalidad, o se puedan derivar de la misma consecuencias administrativas o financieras de especial relevancia para Cataluña, se prevé que la posición de la Generalidad sea determinante. Ahora bien, el carácter determinante de la posición de la Generalidad no implica que el Estado no pueda determinar su posición si no es coincidente con la de la Generalidad. El sentido del término “determinante” viene aclarado por la disposición adicional segunda, es decir, el Estado debe exponer ante la Comisión bilateral los motivos por los que no acoge la posición de la Generalidad, pero sin que ello suponga que se altere la capacidad de decisión estatal.

- Artículo 210.

Se impugna por el Defensor recurrente el artículo 210 del Estatuto que regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado Generalidad. El principal argumento del Defensor 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).

El Defensor recurrente parte de considerar que la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 es una ley necesaria constitucionalmente que deviene canon de constitucionalidad del Estatuto; se olvida, pues, que el artículo 157.3 de la Constitución establece la *posibilidad* de una ley orgánica que regule el ejercicio de las competencias financieras que enumera el artículo 157.1, las normas para resolver los conflictos que pudiesen surgir y las posibles formas de

colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado. La formulación del artículo 157.3 CE establece una *situación facultativa* de forma que, para completar la configuración de las competencias financieras autonómicas, se habilita el legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tiene dos implicaciones importantes:

- a) Las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la Ley orgánica del artículo 157.3 CE.
- b) La ley orgánica a que se refiere el artículo 157.3 CE debe tener en cuenta el contenido de los estatutos de autonomía, que son las normas idóneas para establecer las competencias de las comunidades autónomas, incluidas las financieras.

De todo ello se infiere que en una eventual contradicción entre Estatuto y ley orgánica del 157.3 CE, si la regulación estatutaria se halla dentro de los límites establecidos por la Constitución, debe ceder la ley orgánica y, por lo tanto, cabe concluir que si bien los Estatutos de Autonomía pueden constituir un parámetro de constitucionalidad de la ley orgánica del 157.3 CE, esa ley no puede serlo de los Estatutos. En este sentido cabe recordar la STC 68/1996, en la que el Tribunal afirmó que el artículo 157.3 tiene por objeto:

«...habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el artículo 157.1 CE requiriese ineludiblemente

una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica –la actual LOFCA– pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera». (FJ 9)

Para garantizar que Estatuto y ley orgánica no discuerden o se rechacen, porque ambas deben concurrir al mismo fin, tanto el Estatuto, en su disposición adicional duodécima, establece que *«Las normas de la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución y las normas contenidas en el presente Estatuto deben interpretarse armónicamente»*, como también la LOFCA, en su disposición final, determina que *«Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos»*. De ello también se ha hecho eco el Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 181/1988, manifestó que *«la interpretación armónica entre las normas de LOFCA y las de los estatutos de autonomía resulta lógicamente obligada»* (FJ 3).

La Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, Como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 14/1986, de 31 de enero (FJ 2), la hacienda privativa de las Comunidades Autónomas *«es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma»*. En un mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal en las STC 63/1986, de 21 de mayo, (FJ 4), y 183/1988, de 13 de octubre, (FJ 1).

Por su parte, el sistema de financiación autonómica implica una tarea muy importante de negociación política entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas. En este sentido, ya el Estatuto de 1979 configuraba

un sistema de negociación bilateral entre el Estado y la Generalidad. Así, el artículo 45 EAC 1979 establecía que la fijación inicial del porcentaje de participación en los ingresos del Estado tenía que ser objeto de negociación, como también lo tenían que ser las revisiones futuras, cuya iniciativa podía ser ejercida por el Gobierno del Estado y por la Generalidad cada cinco años. La negociación durante el periodo transitorio se atribuyó, de acuerdo con la disposición transitoria tercera del Estatuto de 1979, a una comisión mixta de carácter paritario entre el Estado y la Generalidad, a la cual le tenía que corresponder establecer el método para fijar el porcentaje mencionado más arriba. Este modelo estatutario no fue invalidado por la LOFCA. Justamente esta Ley tiene como antecedente inmediato el Estatuto de Cataluña de 1979, hasta el punto que gran parte de su articulado es una copia de las disposiciones establecidas en el mismo. En este sentido, el artículo 13 LOFCA afirma el carácter negociado del Fondo de suficiencia (que sustituyó el porcentaje de participación en los ingresos del Estado) y reserva la determinación de su valor inicial al Estado y a cada comunidad autónoma -y no al conjunto de las comunidades autónomas.

No obstante, la LOFCA creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano destinado a garantizar la coordinación entre la actividad financiera de las comunidades autónomas y la Hacienda estatal, constituido por los ministros de Hacienda, de Economía y de Administración Territorial y por los consejeros de finanzas de cada una de las comunidades autónomas. La LOFCA configuró el Consejo como un órgano de carácter consultivo y de deliberación sobre la coordinación de determinadas políticas -presupuestaria, de endeudamiento y de inversiones-, sobre la distribución de los instrumentos financieros establecidos por el artículo 158 CE -asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios asumidos y Fondo de compensación interterritorial-, sobre el método de cálculo de los costes de los servicios transferidos y, en general, sobre cualquier aspecto de la actividad financiera de las comunidades

autónomas y del Estado que requiriese una actuación coordinada. La LOFCA no diseñó, pues, el Consejo como un órgano de negociación ni como un órgano consultivo de carácter vinculante. Así, aunque el artículo 3 LOFCA le atribuyó el estudio, la elaboración y la revisión de los métodos para el cálculo de los costes de los servicios transferidos, esta atribución se hizo en términos de actividad consultiva, ya que la adopción del método de cálculo correspondía en cada caso a la Comisión Mixta entre el Estado y cada comunidad autónoma en concreto (DT 1ª LOFCA).

La constitucionalidad de la Comisión Mixta y su intervención necesaria en el establecimiento del acuerdo que debía desembocar en la aprobación del proyecto de ley de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, fue reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 181/1988, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 30/1983, ya que, *“si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía para Cataluña obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 41/1981, sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea”*(FJ 7)

El precepto impugnado 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). La simple comparación entre el artículo 210 del Estatuto y el artículo 3 de la LOFCA, permite verificar que ambos organismos están llamados a operar en ámbitos distintos, determinados por la bilateralidad o la multilateralidad; es más, el artículo 210.1 determina 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”, y el artículo 13.3 de la LOFCA establece que *“El valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio se fijará en Comisión Mixta de transferencias”*. Es decir ambas normas se reconocen y complementan y permiten una lectura armónica, sin que el Estatuto impida que el Estado pueda, ex artículo 157.3 CE, regular 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.

Por ello el artículo 210 del Estatuto es plenamente constitucional. Debe remarcarse que el Defensor recurrente afirma en relación a dicho artículo que el mismo *“altera, conculcándolo, el sistema de fuentes del artículo 9.1 y 3 de la Constitución, provocando así 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”*. La referencia final parece que va dirigida al Parlamento de Cataluña, por lo que esta representación no puede dejar de hacer constar que, desde un plano formal, cualquier norma subconstitucional que sea contraria a la Constitución, tanto si lo es porque la contradice materialmente como si lo es 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, dicha norma será contraria al artículo 9.1 y 3, porque, justamente lo que determina el artículo 9 es la supremacía de la Constitución. Por ello es inadmisibles que se califique especialmente el artículo 210 del Estatuto como una *“reforma encubierta”* de la Constitución, ya que con ello el Defensor recurrente esté atribuyendo al Parlamento de Cataluña una intencionalidad política ilegítima concreta, lo cual casa mal con el carácter objetivo que debería mantener el recurso presentado atendiendo a la Institución que lo interpone.

Por todo lo expuesto, de ese Tribunal,

SOLICITAN

Que, teniendo por presentado en tiempo y forma el presente escrito y por evacuado el trámite conferido, se sirva estimar las alegaciones formuladas y, en sus méritos, dictar sentencia por la que se inadmita parcialmente la demanda por falta de legitimación del Defensor del Pueblo en relación con la impugnación de los artículos 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”; 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, integro; 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; disposición adicional décima.

Que subsidiariamente, en el supuesto de no ser aceptada la petición de inadmisión parcial, desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad número 8675-2006 promovido por el Defensor del Pueblo, contra los artículos 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; disposición adicional décima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

OTROSÍ DICEN

Que concurre en este caso la conexión de objeto entre el recurso de inconstitucionalidad número 8675-2006 planteado por el Defensor del Pueblo, al que responden las presentes alegaciones, y el recurso de inconstitucionalidad número 8045-2006 presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, puesto que en buena medida coinciden en ambos recursos los preceptos impugnados de la LO 6/2006, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y la resolución que en su día pueda adoptar el Tribunal Constitucional en uno de ambos recursos afecta directamente al objeto del otro recurso, resultando necesaria consiguientemente la acumulación para que el Tribunal pueda tener en cuenta las diversas alegaciones formuladas antes de resolver sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Que se cumple la condición exigida por el artículo 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en su virtud interesa a esta representación la acumulación del recurso número 8675-2006 promovido por el Defensor del Pueblo al recurso anteriormente planteado número 8045-2006 para su tramitación y decisión conjunta por parte del Tribunal Constitucional.

Por lo que al Tribunal Constitucional

SOLICITAN

Que acuerde la acumulación del recurso número 8675-2006 promovido por el Defensor del Pueblo, al que responden las presentes alegaciones, al recurso número 8045-2006 planteado en su día por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra diversos

preceptos de la LO 6/2006 de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña,
para su tramitación y decisión conjunta por parte del Tribunal Constitucional.

Barcelona para Madrid, a 20 de noviembre de 2006

Imma Folchi i Bonafonte
Letrada Secretaria General

Ismael E. Pitarch
Letrado Mayor

Xavier Muro i Bas
Letrado

Pere Sol i Ordis
Letrado

Joan Vintró i Castells
Letrado